

Administración Pública en México

Base Legal y Programática

TOMO I

Diego Valadés
Daniel Márquez Gómez
(Coordinadores)

55 INAP años
Al Servicio de México

MÉXICO 2010 Bicentenario Independencia
Centenario Revolución

200 AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

TOMO I
BASE LEGAL Y PROGRAMÁTICA

Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez
Coordinadores



ISBN: 978-607-9026-01-1

Primera Edición junio de 2010

200 Años de Administración Pública en México
Tomo I. Base Legal y Programática

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 14 www.inap.org.mx

Diseño de portada: Marco A. Trujillo García

MIEMBROS FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

CONTENIDO

200 Años de Administración Pública en México

Tomo I.

Base Legal y Programática

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2010, en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica, S.A. de C.V., Manuel Ávila Camacho 689-A, Col. Santa María Aztahuacán, Mexico, D.F., C.P. 09500. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

PRESENTACIÓN

Como parte de los festejos del Bicentenario de la Independencia, y Centenario de la Revolución, el INAP inicia la publicación de la Colección "200 años de Administración Pública en México", cuyo Tomo I *Base Legal y Programática* presentamos en esta ocasión. Asimismo, la edición de esta magna Colección de 14 Tomos se inscribe en la celebración de los 55 años del Instituto, bajo la divisa "Al Servicio de México".

Nos complace presentar esta obra, la cual constituye el fundamento que contextualiza al conjunto de la colección de la que forma parte.

Este tomo, coordinado por Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez, reúne las colaboraciones de destacados estudiosos del tema, adoptando como hilo conductor el proceso evolutivo de la idea de república en México, con un criterio expositivo diacrónico, que identifica cada etapa de acuerdo al modelo constitucional prevaleciente. Asimismo, se procuró asociar el análisis constitucional y legislación reglamentaria con el administrativo, para presentar un doble panorama de una misma realidad.

El desarrollo de la obra, por lo mismo, corresponde a los grandes periodos de la historia constitucional mexicana: a) Independencia y Primera República (federal) (1810-1836); b) Segunda República (unitaria) (1836-1854); c) Tercera República (federal liberal) (1855-1910); d) Cuarta República (federal social) (En dos partes: 1910-1917, y 1917 1977), y e) Quinta República (federal democrática) (1977-2008). En cada caso se explican las vicisitudes de los respectivos sistemas a lo largo del periodo correspondiente.

Este estudio sólo atiende la organización administrativa nacional; en relación con las administraciones estatales y municipales, se alude únicamente a los aspectos generales enunciados por las constituciones federales.

Es pertinente señalar los alcances del tomo a través de la siguiente consideración que Diego Valadés expresa en el *Capítulo VI. Consideraciones Finales* de su colaboración *La República en México:* "El estudio se centra en el análisis de las cartas fundamentales, con énfasis en sus respectivas partes orgánicas, además de la legislación reglamen-

taria; asimismo se consideran los planes y pronunciamientos políticos relevantes para la organización y el funcionamiento de los órganos del poder. También se contempla a los órganos de fiscalización presupuestal y administrativa, y en la parte final se aborda lo que atañe a los órganos de relevancia constitucional." Obviamente no se examinan los instrumentos de control político ni de control jurisdiccional, al formar parte de otras disciplinas jurídicas.

José R. Castelazo
Presidente

LA REPÚBLICA EN MÉXICO

Diego Valadés

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares; II. Sistema, régimen e institución; III. Las repúblicas; IV. La organización republicana en México; V. Derecho procesal político; VI. Consideraciones finales; VII. Fuentes.

I. Consideraciones preliminares

El lector tiene en sus manos un conjunto de ensayos cuyo propósito es contribuir al conocimiento de la historia de la administración pública en México. Este volumen forma parte de una colección coordinada por Alejandro Carrillo Castro, experimentado jurista, administrador y político. Para mí ha sido un privilegio colaborar con él a través de este volumen, y a mi vez haber contado con la cooperación de los distinguidos investigadores que figuran en esta obra.

Cada autor ha elaborado su capítulo con la libertad que corresponde en una investigación científica. Por eso el lector podrá encontrar que algunos aspectos de la historia nacional son valorados desde ópticas diferentes. Se trata de un trabajo colectivo que si bien no presenta la uniformidad conceptual de un trabajo de autor, se enriquece en cambio por la variedad de las perspectivas. El hilo conductor, en todo caso, se estructuró a partir de un nuevo enfoque conforme al cual el eje de la obra corresponde a la idea de república.

En esta obra también se quiso asociar el análisis constitucional con el administrativo. La tradición y la especialización han escindido los campos de estudio del derecho administrativo y el constitucional, dando como resultado un doble panorama de la misma

realidad. En esta ocasión se procuró asociar ambas disciplinas, sin perder de vista que se trataba de ofrecer una explicación acerca del funcionamiento del poder.

II. Sistema, régimen e institución

Los conceptos de *sistema* y de *régimen* presentan contornos difíciles de distinguir. En principio, *sistema* denota una forma de organización, en tanto que *régimen* sugiere una forma de relación. El conjunto de instituciones vinculadas con el ejercicio del poder integran un *sistema político,* en tanto que la interacción entre los gobernantes y los gobernados se identifica como *régimen político.* Así, se habla del sistema presidencial o del parlamentario cuando se alude a las instituciones que hacen identificables esas formas de organización del poder, y de sistema representativo o de sistema electoral cuando se hace referencia a los procedimientos seguidos por las instituciones de representación política o a los medios adoptados para que la colectividad política elija a los titulares de los órganos del poder. Otras expresiones, como *sistema federal, sistema educativo, sistema sanitario,* etcétera, son entendidas como un conjunto de instituciones.

Ahora bien, la relación entre gobernantes y gobernados ¿forma parte de un sistema? En otras palabras, la democracia, el autoritarismo, la dictadura, ¿son formas propias de un sistema o de un régimen? Aquí el orden de las dificultades es mayor que en los casos mencionados en el párrafo precedente, porque la democracia puede comprender un conjunto de instituciones y en este sentido puede ser considerada como un *sistema,* pero cuando se producen distorsiones con relación a la estructura y al funcionamiento de las instituciones y lo que se registra como *hecho político* es la actuación autoritaria de los titulares de las instituciones, no se puede hablar de un *sistema autoritario* sino de un *régimen,* porque lo que se denota es la relación entre gobernados y gobernantes. Cuando se aplican los dispositivos propios del estado de excepción y sobreviene una situación de dictadura constitucional, o cuando el conjunto de las instituciones obedece a un modelo vertical del ejercicio del poder, también se está en el caso de un *sistema,* porque las previsiones corresponden al orden institucional; pero si el fenómeno dictatorial sobreviene por las vías de facto, su caracterización no depende del orden institucional sino, por el contrario, de su deformación.

Por otra parte, un elenco de instituciones puede integrar un sistema político democrático y a la vez producir un régimen democrático; en este caso la norma que rige las instituciones y la normalidad que resulta de su actuación, están en sintonía.

Esa es una distinción convencional, porque en muchas ocasiones las expresiones *régimen* y *sistema* se utilizan como sinónimos. Por ejemplo, el *Diccionario de la Lengua Española,* de la Real Academia, ofrece estas acepciones de *régimen:* “2. Sistema po-

lítico por el que se rige una nación; 3. Modo habitual o regular de producirse algo". En cuanto a *sistema,* lo define así: "Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí; 2. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto".

La distinción es más precisa en otras lenguas. En inglés se diferencian las voces *regimen* y *regime.* La primera, desde fines de la Edad Media corresponde a "acto de gobierno" y a "regulación de alguna actividad", y en el siglo XVIII significó también "una particular forma de gobierno", en tanto que *regime* fue considerada como equivalente de sistema o de institución, a partir del siglo XVIII. Una voz ya en desuso era *regimence,* que denotaba una forma de regir o mandar. *Regimenting* y *regimentation,* a su vez, equivalen a organizar, por lo que *regimented* indica "organizado". En español, en cambio, *regimentar* sólo tiene un significado castrense en el sentido de "reducir a regimientos varias compañías o partidas sueltas". En francés desde el siglo XV *régime* también tiene el triple significado de *dirigir* y de *organizar* un gobierno, y de disposiciones legales o administrativas que regulan una institución. En italiano incluye la acepción de "situación política", y en portugués la de "acto de gobernar o de administrar".[1]

Un conjunto organizado de elementos puede ser un sistema (sistema ecológico, sistema métrico, sistema solar, etc.); en cambio *régimen* puede ser aplicado a diversos fenómenos (pluviométrico, vegetariano, etc.), aunque de manera dominante se emplea para aludir a cuestiones jurídico-políticas o como sinónimo de *sistema.* Ahora bien, en tanto que las palabras pueden tener significados convencionales, para los efectos de este estudio empleo *sistema* en el sentido amplio de un complejo institucional y *régimen* en un sentido estricto de forma de actuación, política y administrativa, del poder con relación a los gobernados.

Atribuyo a la voz *sistema* una mayor amplitud que a *régimen* en tanto que sirve para aludir en general a conjuntos organizados. Por otra parte, en su origen la voz latina *systema,* derivada del griego, era utilizada como equivalente de método o de ordenación de cosas o de ideas; en cambio *régimen* procede de *rego,* que significa dirigir, controlar, orientar, comandar; Cicerón la utilizó con el significado preciso de gobernar.[2] En esencia lo específico del gobierno es lo que se denomina régimen.

A manera de convenciones operativas para los efectos de este estudio entiendo por sistema el *ensamble y la interacción de instituciones conforme a las cuales se organiza y*

---

1 Véanse, respectivamente, *Oxford Dictionary, Le Grand Robert, lo Zingarelli* y *Dicionário da Língua da Academia das Ciencias de Lisboa*.

2 *De oratore,* I, 8.

funciona el poder político, y por *régimen la forma del ejercicio del poder político, que incluye las relaciones entre gobernados y gobernantes.* Conforme a estas acepciones es posible hablar del sistema económico o del régimen de la propiedad; del sistema electoral o el régimen de los partidos; del sistema representativo o del régimen del Congreso, por ejemplo. Otra forma de entender *régimen es el conjunto de disposiciones que rigen áreas, actividades o funciones específicas de los órganos del poder o de la sociedad.* Por consiguiente puede hablarse de un sistema republicano con un régimen democrático, social, colectivista o liberal, para ilustrar algunas posibles modalidades.

Además, entiendo por institución *una organización perdurable y eficaz, basada en principios y valores estables, y regida por reglas y prácticas dinámicas, que tiene por función satisfacer un fin social.* Como se puede apreciar, el eje del concepto es la existencia de una organización cuya duración se prolonga de manera indeterminada y que produce resultados tangibles. Una institución, además, combina elementos permanentes con otros sujetos a cambios, conforme a un ritmo variable. Esto no significa que los principios y valores que sustentan a una institución adquieran el carácter de algo inmutable; quiere decir tan sólo que si bien su continuidad es un factor característico de la institución, pueden ser objeto de las adecuaciones que se estimen necesarias siempre que resulten compatibles con el objeto de la institución. Por otra parte, las normas que la rigen y las prácticas que adopta suelen estar sujetas a cambios que denotan la adaptabilidad y el desarrollo de la institución. En tanto que aludo a instituciones públicas, es obvio que deben tener una función de relevancia para la colectividad.

De esta manera, en el caso específico que nos ocupa, el sistema institucional republicano se puede identificar por los diversos regímenes a que da lugar, según el acento dominante de las relaciones entre los titulares y los destinatarios del poder. Fue por eso que en la fase posterior a la Revolución Francesa, y a lo largo del siglo XIX, por ejemplo, se utilizó con frecuencia la expresión *l'ancien régime* ("el antiguo régimen") para significar la proclividad por el restablecimiento de usos y prácticas de la época pre revolucionaria.

III. Las repúblicas

Puede hablarse de *república* en varios sentidos. Si bien existen notas comunes, es posible identificar las diferencias conceptuales a lo largo de los periodos clásico, medieval, moderno y contemporáneo. En esta última etapa la idea de república ha adquirido una considerable fluidez, porque su contenido se relaciona con las modalidades del nuevo constitucionalismo. De manera somera se verán las variantes que identifican a los diferentes conceptos de república.

La idea clásica

La idea de *república* apareció en Roma[3], resurgió en algunos Estados europeos en la Edad Media y cobró especial vigor a partir del Renacimiento. El entendimiento más generalizado identifica la *república* como una forma de gobierno opuesta a la *monarquía*. En cierta forma así es, pero el concepto de república se hace más complejo a medida que se identifican sus múltiples elementos a lo largo del tiempo.

El origen etimológico es más o menos simple: se trata de la fusión de dos voces, *res,* cosa, y *publica,* del pueblo o de la comunidad. Se entendía *pueblo* como *población,* no como *plebe,* en el sentido clásico. El problema ahora consiste en determinar el sentido jurídico de pueblo o de comunidad. El significado de *república* ha ido variando. Su evolución ayuda a determinar qué podemos entender hoy por *república,* pero no asegura que se pueda formular un concepto unívoco.

En Roma el *publicano* era el encargado de recaudar impuestos.[4] En este caso cabría aplicarle un doble sentido: su naturaleza *pública* podía derivar de que la carga tributaria pendía sobre la comunidad, o bien podía aludir a que los recursos obtenidos se destinaban al aparato de poder que regía a la comunidad. Otra voz afín, *publicatio,* tenía dos acepciones: dar a conocer algo, que es la que subsiste en las lenguas que la conservan como etimología del equivalente a "publicar"; pero también correspondía a confiscar.[5] En este caso el beneficiario era el poder y la causa equivalía a lo que hoy entendemos como *interés público.*[6]

Ahora bien, el concepto más preciso aparece en *La República,* de Cicerón, cuando afirma *res publica res populi* ("lo que es público es del pueblo"). El aforismo es funcional incluso en nuestro tiempo, aunque es necesario precavernos con relación a las

---

3 El argumento de la *República* de Platón no guarda relación con lo que aquí se plantea; el título mismo de la obra es polisémico. En el caso de Platón se suele traducir *Politeia* como *República*, pero la misma voz utilizada por Aristóteles se traduce como *Constitución*. La distancia cultural y ciertas inercias hacen que se acepten como dogmas verdades relativas. Esto sucede también con *polis* que no siempre significaba *urbe* o *ciudad*. La *polis,* como ocurría con Atenas, en realidad era un complejo de ciudades. Al parecer la voz *polis* tiene como raíz indoeuropea pelə según Calbert Watkins *[The American heritage dictionary of Indo-European roots*, Boston, Haughton Mifflin, 2000, p. 64], o *pĪ(is),* conforme a la opinión de X. Delamarre *[Le vocabulaire Indo-Européen,* París, Jean Maissonneuve, 1984, p. 63]; en ambos casos el significado corresponde a *ciudadela* o *fortaleza*. Mogens Herman Hansen ha identificado que las fuentes clásicas griegas atribuyen a la palabra *polis* al menos tres significados distintos: *urbano* (ciudad, también llamada *asty*), *territorial* (una o varias ciudades y un área rural, también denominada *chora*), y *político* (próximo a lo que denominamos Estado), Vid. *An inventory of archaic and classical poleis,* N. York, Oxford University Press, 2004.

4 Gayo, *Instituta,* IV, 28.

5 Cicerón, *Pro Plancio,* XLI.

6 Cicerón, en *Pro Sestio* (XXXIII), alude a la *república* como un ambiente de libertad, opuesto a la tiranía.

similitudes aparentes porque si bien el enunciado ciceroniano es muy sugerente, él mismo precisaba que "el pueblo no es el conjunto de todos los hombres, agrupados de cualquier forma, sino los asociados conforme a un consenso jurídico (*iuris consensu*) y a la utilidad compartida (*utilitatis comunione*)".[7] El otro gran aspecto característico de la obra de Cicerón es la presencia de la virtud republicana, equivalente a la observancia de la ley y a la respetabilidad de la costumbre.

La idea medieval

Agustín e Isidoro reprodujeron el concepto de *pueblo* de Cicerón[8], si bien el sabio sevillano sustituyó la expresión ciceroniana *utilitatis comunione* por *concordi comunione* (concordia colectiva), que resulta más enfática. La idea de república tampoco experimentó grandes variantes, porque estaba asociada a la organización de la ciudad (en un sentido amplio). En 1433 Moisés Arragel, por ejemplo, incluyó en su traducción de la Biblia un concepto de república que debía prevalecer en su época: "[es] toda la gente dela cibdat o del regno o dela comarca".[9] El criterio demográfico adoptado por el célebre rabino se explicaba porque en la península ibérica sólo existían estructuras de poder monárquico. Empero, en la península itálica el concepto era otro, en tanto que también prevalecía una forma distinta de organización del poder. De esto dieron prueba las repúblicas de Amalfi, Florencia, Génova, Pisa, Siena[10] y Venecia.

La idea moderna

Un significativo neologismo apareció en el siglo XVII: *repúblico.* El librero e impresor Joachim Trognesius[11] lo definía como *"home politique qui est entendu aux affaires et gouvernement d´estat"* ["el hombre político que entiende de asuntos del gobierno del Estado"]. Más adelante (1737) el *Diccionario de Autoridades* lo definiría como "el

---

7 *De republica,* I, 39. Entre las consideraciones relativas a la república esta obra de Cicerón es precursora de dos aspectos de gran relevancia: la utilización, por vez primera, de la voz *Estado* (*statu,* vg. I, 33; I, 34; I, 42), en el sentido que siglos más tarde le daría Maquiavelo, y la negación de que haya un derecho natural (*nihil habet igitur naturale ius*), porque si existiera "todos tendríamos las mismas leyes y un mismo pueblo no las cambiaría en el curso del tiempo", (III, 18). Tito Livio, a quien Maquiavelo estudió a profundidad, también utilizó la voz *stato* con el mismo sentido que le daba Cicerón y que el célebre florentino difundiría desde fines del siglo XV. Livio identificó la facultad legiferante del *Stato* como *statuendi ius* [derecho de estatuir]. Vid. *Ab urbe condita,* XLII, 62, y XLV, 32.

8 Agustín, *Ciudad de Dios,* XIX, 21, 1; Isidoro, Etimologías, IX, 4, 5.

9 Cit. en *Nuevo Tesoro Lexicográfico del Español,* Madrid, Arco Libros, 2007, Vol. 9.

10 Entre las repúblicas medievales italianas llama la atención el caso de Siena, a la que desde principios del siglo XV se aludía como stato senese (Estado sienés).

11 *El grande dictionario y thesoro de las tres lenguas española, francesa y flamenca,* Amberes, 1639. Se desconoce el nombre del autor, aunque se considera que Trognesio pudo ser autor parcial de la obra. *Cfr.* Núñez, Luis Pablo, *Lexicografía hispano-francesa de los siglos XVI y XVII: catálogo y estudio de los repertorios,* Madrid, Universidad Complutense, 2008, p. 27.

hombre zeloso y amigo del bien público, ó que trata del bien común". Esta misma obra definía república como "el gobierno del público. Oy se dice del gobierno de muchos, como distinto del gobierno Monárchico". Aquí se advierte un giro relevante, porque la monarquía deja de ser una forma de *república,* para diferenciarse de ésta con un sentido que iría cobrando forma de manera paulatina en la edad moderna: la asociación entre el régimen y la titularidad de la soberanía. Téngase presente, por ejemplo, que Saavedra Fajardo indicaba que las "tres formas de república" eran la monarquía, la aristocracia y la democracia,[12] con lo que reiteraba la clasificación enunciada por Tácito.[13] Conforme a la idea moderna, si la soberanía tiene un titular singular, se está en el caso de una monarquía; si la soberanía pertenece al pueblo, se está en el de una república. Desde esta perspectiva la idea de *república* no se asocia con la forma como el poder se ejerce, sino con la fuente de legitimidad del titular o de los titulares de los órganos del poder.[14]

No interesa incluso si los sistemas constitucionales atribuyen la soberanía al pueblo pero indican que su ejercicio corresponde a los órganos constituidos del poder. Es posible que esta fórmula conduzca a situaciones de alta concentración en el ejercicio del poder, pero aun así no se pierde el enunciado básico del constructo de la soberanía conforme al cual el pueblo es el titular exclusivo del poder y que este derecho es imprescriptible e intransferible, si bien para su ejercicio sí sea delegable. Esta noción la rechazó Rousseau en *El contrato social* (1762), aunque tuvo que corregir su punto de vista con motivo de sus *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* (1782). Incluso en el caso británico, donde formalmente la soberanía corresponde al parlamento, la aplicación del principio de la soberanía popular se produce por la vía del sistema representativo.

El planteamiento original de la disyuntiva referente a la *titularidad* del poder aparece en Maquiavelo, quien suscita la cuestión de que una república está bien ordenada cuando tutela la libertad (*vive libero*) y la secularidad (*vita civile*) están aseguradas por el príncipe en un reino o en una república (*per vía di regno o di republica*).[15] Es esta la tesis que inspira el proceso republicano europeo, del cual las primeras expresiones son las repúblicas polaca (1573),[16] neerlandesa (1581) e inglesa (1649). La gran expansión

---

[12] *Idea de un príncipe político y cristiano representada en cien empresas,* Madrid, Francisco Laso, mercader de libros, 1724, p. 435.

[13] *Anales,* IV, 33.

[14] Según J. J. Rousseau no importaba la "forma de administración" que un Estado adoptara, porque "todo gobierno legítimo es republicano". *Cfr. Du contrat social,* en *Oeuvres politiques,* Paris, Garnier, 1989, p. 275.

[15] *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio,* I, 24 y 26.

[16] La idea de las libertades civiles estaba muy arraigada en Polonia desde el siglo XV y fue dando lugar a numerosas disposiciones, entre ellas un parlamento y un sistema judicial muy desarrollados. La evolución culminó al suprimir la sucesión hereditaria de la corona y establecer la elección del monarca por parte de toda la nobleza, en 1573. Cfr. Grzeskowiak-Krwawikcz, Anna, "Anti-monarchism in Polish Republicanism in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", en Gelderen, Martin Van, y Skinner, Quentin, *Republicanism. A shared European Heritage,* Londres, Cambridge University Press, 2004, pp. 43 y ss.

de la idea republicana sobrevino, empero, con motivo de las revoluciones americana y francesa.

La idea contemporánea

Aunque el fenómeno de la mundialización o globalización ha dado lugar a que se discuta acerca de la vigencia del principio de la soberanía y hasta se llegue a afirmar que se trata de un concepto arcaizante, en realidad se parte de una premisa equivocada. La soberanía no es sólo un atributo del Estado, es también un constructo jurídico-político relacionado con la legitimidad del poder. Es imposible aceptar la existencia de un ente con poder, es decir con capacidad para orientar, imponer o prohibir conductas ajenas, sin que a la vez se inquiera acerca del fundamento jurídico que le permite actuar en ese sentido. En otras palabras, el poder debe contar con una fuente de legitimidad que facilite e incluso auspicie el acatamiento de sus decisiones, por parte de sus destinatarios. Cuando se alude a una supuesta *soberanía acotada* se plantea el insostenible caso de una comunidad sometida a un poder sin sustento en la comunidad. Una situación así implicaría un retroceso conceptual que obligaría a revisar el fundamento de la legitimidad.

En términos generales la soberanía como fuente de legitimidad diverge en el caso de las monarquías tradicionales y de las repúblicas modernas. En el primer caso la soberanía era un atributo del príncipe, quien la trasmitía a sus sucesores; en el segundo caso es un atributo del colectivo denominado *pueblo,* quien de manera libre, temporal e hipotéticamente revocable trasmite su ejercicio a un elenco de magistrados elegidos. Desde esta perspectiva podría decirse que todas las expresiones del constitucionalismo contemporáneo corresponden al modelo republicano, salvo los pocos sistemas *tradicionales* que no son relevantes para el derecho constitucional. Una discutible excepción sería la británica, en tanto que allí se admite que la soberanía recae en el Parlamento. Aún así, el proceso evolutivo de las instituciones británicas se tradujo en la trasferencia de la soberanía de la persona del monarca al órgano colegiado que representa a la comunidad.

En la actualidad todas las formas de gobierno identificadas con el constitucionalismo pueden considerarse *republicanas,* en la medida en que la legitimidad del poder tiene como base la soberanía popular. Con independencia de la extensión que se le confiera al concepto de soberanía, lo que está implícito en ella es que la facultad de otorgar el consentimiento para una determinada forma de ejercer el poder, recae en la población constituida en comunidad política.

El fenómeno jurídico de que los jefes de Estado sean ungidos conforme a una sucesión hereditaria, no altera la fuente de legitimidad del poder. Por ejemplo, la Constitución belga estatuye: “Todos los poderes emanan de la Nación” (artículo 33); la española establece: “La soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 2); la sueca dispone: “Todo poder público en Suecia emana del pueblo” (artículo 1). En la norma suprema danesa no aparece una referencia específica de

la soberanía popular, pero el artículo 8 obliga al rey a aceptar la inviolabilidad de la Constitución, cuyas reformas sólo pueden ser aprobadas por referéndum (artículo 88). La fuente de legitimidad en todos estos casos reside en el *pueblo*.

República y democracia son cuestiones diferentes. De manera descriptiva se puede entender por república *la organización política en la que el pueblo es el titular de la fuente de legitimidad del poder,* y por democracia *la serie de procedimientos para escoger y controlar a los titulares de los órganos del poder.* La ausencia de democracia afecta la naturaleza de la república, porque la alteración del sufragio o las prácticas políticas que substraen a los gobernantes del control por parte de los gobernados, menoscaba también la legitimidad del origen y del ejercicio del poder. Cuando se producen esas distorsiones se hace ostensible una situación de déficit democrático, sin que se haga tan evidente que la idea republicana también está en crisis. El concepto de república es bastante menos perceptible que el de democracia, entre otras cosas porque ésta se vincula con procedimientos más o menos tangibles mientras que la república está asociada a un constructo tan abstracto como es el de soberanía.

Como las formas de elección de los magistrados y del ejercicio del poder nos permiten identificar qué tipo de democracia está vigente en un determinado sistema constitucional, la organización del poder, desde la perspectiva de sus fuentes formales de legitimidad, nos facilita clasificar cada modalidad republicana. Este fue el criterio seguido, por ejemplo, para adoptar las denominaciones de la República Democrática Alemana; de la República Federal Alemana; de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de las quince "Repúblicas Socialistas Soviéticas" que integraron esa Unión; de las Repúblicas Populares de Angola, China, Congo, Corea o Polonia; de la República Democrática Popular de Laos; de la República Socialista de Vietnam, o de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

En un caso el orden republicano ha estado sujeto a la periodización histórica: el de Francia. La Primera República se fundó con las declaraciones de la Convención Nacional de 1792 y la subsiguiente Constitución de 1793, y se extinguió al sobrevenir el imperio en 1804; la Segunda República correspondió a la Constitución de 1848, y se extendió hasta 1852; la Tercera República está asociada a la vigencia de la Constitución de 1875, truncada por la llamada *República de Vichy* (1940-1944); la Cuarta República se instauró con la Constitución de 1946, y la Quinta con la de 1958. En cada caso el diseño institucional obedeció a patrones diferentes.

Las diferencias entre cada una de las repúblicas francesas fueron relevantes. Si bien la Constitución de 1791 representó el final del absolutismo monárquico y adoptó el principio de la soberanía de la nación, la Convención del año 92 y la Constitución del año siguiente representaron la supresión de la casa real y la denominación de Francia como República. Una característica de la organización del poder en esta Primera República fue la colegiación del gobierno. En la fase inicial el gobierno se depositó en un Consejo Ejecutivo compuesto por veinticuatro miembros; la siguiente Constitución (1795) de la

Primera República instituyó el Directorio, con cinco integrantes, y la de 1799 redujo el número a tres, en este caso denominados cónsules. El último texto constitucional de la Primera República fue el de 1802, que erigía la figura del primer cónsul. La fuerza del concepto republicano era de tal magnitud, que incluso la Constitución imperial de 1804 estableció: "El gobierno de la República queda confiado a un emperador" (artículo 1º).

La Constitución de la Segunda República (1848) se caracterizó por la proscripción de la esclavitud (artículo 6), la inclusión de derechos sociales relativos al trabajo, la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad en las relaciones entre el obrero y el patrono, las instituciones de previsión y de crédito popular, las instituciones agrarias, el derecho al trabajo y la asistencia a los menores abandonados, a los minusválidos, a los ancianos y a sus familiares (artículo 13). En el orden político estableció un sistema presidencial, con la modalidad de elección plebiscitaria del presidente.

La organización constitucional de la Tercera República se produjo a la caída del imperio, en 1870, y a lo largo de una difícil gestación que incluyó la etapa de la Comuna. La Constitución de 1875 consistió en tres breves leyes y se basó en un sistema parlamentario "dualista", conforme al cual los ministros eran responsables ante el jefe de Estado y ante el Parlamento. A pesar de ser considerada como una solución transitoria, esta Constitución ha sido hasta ahora la de mayor duración en Francia.

La Cuarta República fue el resultado de una tensa negociación entre las corrientes políticas francesas. Al término de la Segunda Guerra Mundial la fuerza de las organizaciones de izquierda dominaba el panorama electoral. Las elecciones de 1945 dieron un 26% a los comunistas, un 24% a los socialistas y un 25% al Movimiento Republicano Popular de filiación cristiana. El primer proyecto de Constitución se orientaba hacia un sistema asambleario, y fue rechazado en el referéndum de mayo de 1946 por 9.3 millones de electores en contra frente a 8.2 en favor. Esta circunstancia obligó a formular un nuevo proyecto, que resultó aprobado en octubre siguiente, invirtiéndose las votaciones: 9.3 millones de votos favorables, 8.2 millones en contra y la abstención de 8.5 millones. La Constitución, más "equilibrada" que el proyecto anterior, fue la primera en conferir facultades de *jure* al presidente del Consejo de Ministros, responsabilizó al gobierno sólo ante el Parlamento, dificultó la disolución parlamentaria y redujo las atribuciones del Senado. En otras palabras, acentuó las notas parlamentarias del sistema político.

La Quinta República, vigente, corrigió la deriva asamblearia que fue acentuándose en la práctica de la Cuarta República, e instituyó un sistema presidencial/parlamentario.

En el caso francés no todas las repúblicas substituyeron a otros tantos sistemas monárquicos. Esto sucedió en el caso de las tres primeras, pero no con la Cuarta ni con la Quinta. Lo relevante de cada una de ellas ha sido la forma de organizar el poder políti-

co, las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, y las modalidades en cuanto a la administración de justicia y a la representación política.

IV. La organización republicana en México

Todo ejercicio de clasificación de los sistemas o de periodización histórica supone una perspectiva específica. En cuanto al proceso constitucional mexicano es posible identificar sus diferentes etapas combinando la estructura de las instituciones y el tipo al que corresponde el régimen de gobierno.

Con relación a la vida republicana nacional hay quienes consideramos que no ha tenido solución de continuidad a partir de 1824; pero también existe una corriente histórica según la cual la vida republicana desapareció durante la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano. De ahí que para algunos sea valedero calificarla como *República restaurada,* en tanto que otros la identifiquen como la *República triunfante,* refiriéndose en ambos casos al periodo histórico en el que Benito Juárez, como Presidente de la República, después de encabezar la lucha armada en contra de las tropas y de los gobernantes extranjeros volvió a la capital de México en 1867. Desde un punto de vista jurídico la Constitución de 1857 no dejó de estar vigente y de ser aplicada, así haya sido en sólo una parte del territorio nacional, por lo que las autoridades emanadas de ella siguieron actuando durante la ocupación. Otro tanto había sucedido años atrás en ocasión de la guerra con Estados Unidos.

Otro aspecto discutible es el relacionado con la positividad del ordenamiento constitucional, porque pude aducirse, con razón, que en diversas etapas de nuestra historia, incluso en la mayor parte de la vida independiente, la norma y la normalidad no han coincidido. Aunque parezca un contrasentido hay que hacer omisión en cuanto a la positividad de las normas constitucionales y atenernos sólo a su vigencia formal, porque de otra manera sería imposible abordar la historia de las instituciones en México o casi en cualquier otro sistema constitucional. Cada Constitución es un referente obligado por el sólo hecho de haber sido adoptada conforme a los estándares propios de un proceso constituyente, lo que no excluye que en la valoración de cada periodo se precise el grado de aplicación efectiva del ordenamiento constitucional.

Tomando como base que el hilo conductor del constitucionalismo en México ha sido la idea de república, es posible identificar los elementos adicionales que han marcado sus diferencias a través de nuestra historia institucional. Desde mi punto de vista es posible identificar cinco variantes republicanas en el país.

La primera corresponde a la lucha por la independencia y al establecimiento del régimen federal. Este periodo va de 1810 a 1836. Aquí se produjo la transición de la titularidad de la soberanía. Si bien en la fase inicial hubo confusión en cuanto a la titularidad

del poder, pues incluso se llegó a hablar de ofrecer la corona a Fernando VII o a algún miembro de la familia borbona, Miguel Hidalgo tuvo plena conciencia de que se estaba fundando una nueva nación. Él mismo asumió el poder, con el título sucesivo de Capitán General y de Generalísimo, en cuanto a su jerarquía en el mando de las tropas insurgentes, y con el de *protector,* en el orden político.[17]

El tránsito de la administración virreinal a la independiente fue configurándose con los aportes normativos derivados del Bando de Miguel Hidalgo sobre la extinción de la esclavitud; los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón, que configuraron el primer proyecto de un ordenamiento autónomo; los *Sentimientos de la Nación,* de José María Morelos, como un gran documento fundacional para las reivindicaciones sociales en México y para la consiguiente Constitución de 1814. Con posterioridad, dentro de este mismo proceso, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba dieron sustento al poder constituyente de un Estado en gestación, y las Bases constitucionales de 1822 y Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano supusieron un primer ejercicio normativo, aunque todavía sin el sustento en un poder constituyente. El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 representan el inicio de la vida del Estado mexicano, si bien todavía limitado por su naturaleza confesional. Esta fue, no obstante, la base normativa para sustentar el funcionamiento de la administración pública de la nueva República.

La segunda etapa se extendió de 1836 a 1853, y correspondió a la República organizada conforme a un régimen unitario. Inició con la sustitución de la Constitución de 1824 por la norma conocida como Siete Leyes Constitucionales de 1836, de corta vigencia. La Constitución del año 36 fue a su vez remplazada por la identificada como Bases Orgánicas, de 1843, proyectada desde 1840. En 1847 fue restablecida la Constitución del año 24, con la importante adición del Juicio de Amparo, que modificó de manera significativa la relación entre administradores y administrados. Luego, el *Plan de Ayutla* (1854) marcó el comienzo del cambio más profundo experimentado hasta entonces en el México independiente, porque condujo al establecimiento del Estado moderno en el país.

La Tercera República surgió con motivo del triunfo de la Revolución de Ayutla con el consiguiente restablecimiento del federalismo, acompañado ahora por la secularidad del poder político. Esta Tercera República, de inspiración liberal, se consolidó con la Constitución de 1857 y se extendió hasta 1910, cuando hizo crisis la estructura constitucional. La Constitución de 1857 colisionó con un entorno reacio al control democrático del poder, en buena medida porque la subsistencia de la república misma requirió de un poder muy centralizado. En ese periodo la iglesia católica, incluido el papado,

---

[17] Véase Hernández y Dávalos, J. E., *Documentos para la historia de la guerra de independencia de México*, México, José M. Sandoval, 1877, t. II, doc. 53.

asumió una posición de abierta intromisión en la vida interior de un Estado que se desvinculó de la tradición confesional. Durante esta Tercera República fueron adoptadas y luego llevadas a la Constitución las leyes de Reforma; se vivieron los dramas sucesivos de una guerra civil y de una guerra de intervención, con la presencia de un emperador que proclamó su propio estatuto, y sobrevino el periodo dictatorial de mayor duración que se haya experimentado en toda la historia del país. La prolongada vida de la Constitución de 1857 se debió, entre otras razones, a que fue la primera norma suprema mexicana que facilitó sus propias reformas, evitando así que las tensiones políticas se tradujeran en la sustitución de la Constitución.

La Cuarta República, conforme al criterio adoptado en este estudio, va desde la caída de la dictadura como resultado de la Revolución de 1910 hasta la transición de 1977, cuando el poder político comenzó a adquirir un nuevo contorno y la relación con los gobernados adquirió progresivamente un sentido democrático. Este periodo incluye el proceso revolucionario, el Constituyente de Querétaro y la reforma frecuente de la Constitución de 1917, siguiendo un patrón de adaptabilidad ya practicado durante la vigencia de la anterior Constitución. Lo que diferencia a la Tercera República de la Cuarta es que, una vez consolidados los objetivos del liberalismo, se prestó atención a un orden social muy rezagado, y se incorporaron a la norma fundamental disposiciones reivindicatorias.

A su vez, a partir de reformas constitucionales adoptadas entre 1977 y 2008, los objetivos dominantes pasan a ser de contenido democrático, dando lugar a una nueva modalidad de la vida republicana en México.

Sería hiperbólico decir que el tránsito de una forma de república a otra supuso la consolidación de la fase previa. La secularidad del Estado comenzada en 1857 ha dado importantes frutos, entre los que descuella lo enunciado por el artículo 3º, pero todavía no alcanza su plena culminación e incluso registra retrocesos significativos; otro tanto puede decirse del capítulo social, en el que no se registran cambios de carácter normativo pero sí en cuanto a las políticas del Estado que de manera paulatina se han alejado de las preocupaciones por el bienestar colectivo, sustituyendo el sistema de prestaciones por esquemas de filantropía pública vinculada al clientelismo electoral. En cuanto a la construcción de las instituciones democráticas, todo lo más que se ha avanzado concierne a los procesos electorales, sin que se advierta un progreso análogo en la estructura y en el funcionamiento de los órganos del poder político.

Desde 1857 hasta la fecha la organización republicana ha alternado etapas de mayor y de menor intensidad en las acciones relacionadas con el Estado secular, social y democrático, a veces ralentizadas por decisiones coyunturales; eso no obstante, con independencia del ritmo y de los ocasionales virajes, la organización republicana denota una tendencia evolutiva constante.

V. Derecho procesal político

Si la línea de transformación fuera progresiva, lo razonable sería esperar que el siguiente nivel consistiera en una república de garantías. Los derechos sin garantías no son más que declaraciones o postulados cuyo cumplimiento no puede ser exigido por los supuestos titulares del llamado derecho.

Los derechos fundamentales, por ejemplo, cuentan con instrumentos de garantía que permite su ejercicio efectivo; ahora se discuten las formas de hacer operativos todos los derechos en materia social, y está pendiente el debate sobre las garantías de los derechos políticos. En este último caso, con excepción de los derechos de contenido electoral, en el sistema jurídico mexicano se carece de instrumentos para obligar a que los titulares de los órganos políticos del poder cumplan con las obligaciones que les corresponden. El capítulo de las responsabilidades políticas, complemento indispensable de todo sistema republicano y democrático, apenas está en la fase germinal de elaboración.

En 1998 publiqué la monografía *El control del poder,* donde distinguí entre el control político como problema, como fenómeno y como proceso. Me interesaba diferenciar entre enunciados sustantivos y previsiones adjetivas. Estoy convencido de que es posible identificar el derecho constitucional sustantivo y el derecho procesal político. Esta rama puede incluir numerosos aspectos que de manera tradicional han quedado incluidos en los dominios del *derecho parlamentario* y *del derecho administrativo.*

Lo atinente a la organización y al funcionamiento de los órganos colegiados de representación forma parte del derecho parlamentario; de la misma manera que los instrumentos que regulan la elección de sus miembros y de los titulares de los órganos del gobierno integra el derecho electoral, y los medios de garantía que aseguran el respeto de la constitucionalidad de los actos del gobierno y del Congreso forman parte del derecho procesal constitucional. Empero, los mecanismos que dinamizan las relaciones entre el gobierno y el Congreso, sea para encuadrar los controles existentes entre ellos o las formas de cooperación entre ambos órganos del poder, propias de un Estado constitucional, integran un capítulo diferente, propio de una disciplina que bien podría ser denominada *derecho procesal político.*

Además, así como una gran parte de las normas que regulan la actividad burocrática del Estado corresponden al derecho administrativo, hay aspectos que se sitúan en la frontera de lo administrativo y de lo político. Por ejemplo, la estructura de la administración propiamente dicha, es parte de esa área del derecho, así como las relaciones entre los administradores entre sí, y entre éstos y los administrados; pero cuando de lo que se trata es de las formas como los ministros y los gabinetes procesan las decisiones relativas a la definición de las políticas públicas y de su implantación, el tema deja de

ser administrativo y pasa a ser político, y sale de la esfera de lo sustantivo para incidir en lo adjetivo.

Por ende, hay aspectos de la actividad gubernamental que no son encuadrables en el derecho administrativo, como los hay de la actividad congresual que trascienden el derecho parlamentario. Esta multiplicidad de cuestiones presenta un rico haz de matices en cada sistema constitucional, y nutre lo que puede caracterizar una nueva forma de sistematización a través de una disciplina integradora que supere la tradicional dicotomía que tantas repercusiones adversas ha tenido para la buena marcha de los Estados contemporáneos.

Desde una perspectiva propia de la especialización de funciones, enunciada en el ámbito de las relaciones de poder por Montesquieu y en el de las relaciones de producción por Adam Smith, con muy poca distancia en el tiempo,[18] es posible aislar las diversas expresiones del poder o las distintas etapas de la producción, pero desde una perspectiva integradora no es posible desconocer las relaciones dinámicas que se dan en cada una de las respectivas actividades. Para efectos del diseño de equilibrios y con objeto de inhibir las tendencias a la centralización (acaparamiento o monopolio) del poder, la tesis de separar las funciones del Estado es muy funcional; pero debe tenerse presente que el mismo Montesquieu aludía a las actividades sustantivas del poder: administrar, legislar, juzgar, y no a la actividad preponderante del poder: la praxis política, en donde se confunden lo sustantivo con lo administrativo. La tesis del barón de Secondat es formalista y aséptica, en tanto que sólo alude a una parte de las funciones del Estado y las analiza desde un punto de vista que resultó funcional cuando los revolucionarios franceses quisieron desmontar el absolutismo y construir una base sólida para tutelar los derechos de los gobernados. Es evidente que en esa etapa del desarrollo de las instituciones lo importante era ofrecer una plataforma para la construcción de las libertades individuales y públicas.

El problema de las responsabilidades políticas de los gobernantes apareció muchos años después; en realidad sólo surgió como problema cuando el absolutismo monárquico fue sustituido por el autoritarismo oligárquico. Se vio entonces que las libertades de los gobernados también peligraban cuando no había responsabilidades para los gobernantes. Fue así como comenzaron a desarrollarse múltiples formas de control político que en su progresiva complejidad operan en los niveles intraorgánicos e interorgánicos. Estos instrumentos, cuyas ramificaciones se extienden al interior de la administración pública, de los parlamentos y de los partidos políticos, no pueden ser vistos de manera integral si se examinan como parte del derecho administrativo, del derecho parlamentario, del derecho electoral e incluso del derecho constitucional. Son una nueva variedad

[18] *El espíritu de las leyes* fue publicado en 1734, y *La riqueza de las naciones* apareció en 1776.

de instrumentos interrelacionados que justifican la sistematización de su estudio bajo un mismo método analítico a través del *derecho procesal político*. Esta disciplina proveerá los recursos metodológicos para examinar la república por venir: la república de las garantías.

VI. Consideraciones finales

Para la realización de esta colectiva propuse a los autores la adopción de un hilo conductor basado en el proceso evolutivo de la idea de república en México. Conforme a este objetivo se adoptó un criterio expositivo diacrónico que identifica cada etapa con una terminología nueva, según el modelo constitucional prevaleciente. El volumen, por lo mismo, corresponde a los grandes periodos de la historia constitucional mexicana: 1) Independencia y Primera República (federal); 2) Segunda República (unitaria); 3) Tercera República (federal liberal); 4) Cuarta República (federal social), y 5) Quinta República (federal democrática). En cada caso se explican las vicisitudes de los respectivos sistemas a lo largo del periodo correspondiente.

El estudio se centra en el análisis de las cartas fundamentales, con énfasis en sus respectivas partes orgánicas, además de la legislación reglamentaria; asimismo se consideran los planes y pronunciamientos políticos relevantes para la organización y el funcionamiento de los órganos del poder. También se contempla a los órganos de fiscalización presupuestal y administrativa, y en la parte final se aborda lo que atañe a los órganos de relevancia constitucional. No se ven los instrumentos de control político ni de control jurisdiccional, porque forman parte de otras disciplinas jurídicas. Con relación a las administraciones estatales y municipales sólo se alude a los aspectos generales enunciados por las constituciones federales, en tanto que su estudio particular forma parte de otros volúmenes de la serie a la que pertenece esta obra.

En este texto sólo atendimos a la organización administrativa nacional. Sin embargo es procedente subrayar que la inestabilidad institucional que el país vivió en etapas prolongadas de su accidentada formación, convirtió a las administraciones municipales en el eje de la vida pública. Este fenómeno se veía acentuado cuando la autoridad nacional tenía un carácter muy precario, por ejemplo en el periodo de la Revolución Constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, o existían considerables limitaciones para que el poder constituido atendiera otras necesidades además de las relacionadas con la defensa del territorio, como sucedió durante las invasiones estadounidense y europea en el siglo XIX. Las interrupciones del orden constitucional debidas a insurrecciones o a guerras civiles también entorpecieron la acción administrativa de las autoridades nacionales, confiriendo a las municipales una considerable relevancia. Un buen ejemplo lo ofreció la Revolución Constitucionalista de 1913, una de cuyas preocupaciones consistía en la rápida designación de los responsables de la administración local en cada estado donde se producía el triunfo de sus armas.

Al final de la obra se incluye un glosario acerca de las diversas categorías jurídicas que son aplicables en el derecho administrativo, y se consideró útil asimismo contar con una guía bibliográfica de las principales obras de derecho administrativo y de administración pública en México.

Quiero dejar una constancia de gratitud al coordinador general de la obra, Alejandro Carrillo Castro, por haberme invitado a participar en esta notable empresa de información y análisis relacionada con la vida institucional de México, y al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, José R. Castelazo, por su permanente disposición de apoyo para el trabajo que realizamos los participantes en este volumen.

Para hacer posible este trabajo conté con la invaluable ayuda de Daniel Márquez Gómez, como corresponsable conmigo en la coordinación del volumen; ambos nos vimos favorecidos asimismo por la entusiasta colaboración de Raúl Márquez y de Beatriz Camarillo para la adecuada preparación de los originales. Mi secretaria, Araceli Sánchez, merece también una expresión pública de agradecimiento por su eficaz entrega al trabajo.

Con motivo de la celebración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, los colaboradores de esta obra hemos querido sumar nuestro esfuerzo al de muchos mexicanos más con quienes deseamos remirar la formación de nuestras instituciones y propiciar su cambio progresivo, para colmar antiguas esperanzas y para atender nuevas exigencias.

Ciudad Universitaria, octubre de 2009

VII. Fuentes[19]

Agustín. *Ciudad de Dios.*
Anónimo. El grande dictionario y thesoro de las tres lenguas española, francesa y flamenca. Amberes, 1639.
Cicerón. De oratore.
____*, De republica*
____*, Pro Plancio.*
____*, Pro Sestio.*
Delamarre, X. *Le vocabulaire Indo-Européen.* París, Jean Maissonneuve, 1984.
Gayo, *Instituta.*
Grzeskowiak-Krwawikcz, Anna. “Anti-monarchism in Polish Republicanism in the Seventeenth and Eighteenth Centuries”, en Gelderen, Martin Van, y Skinner, Quen-

[19] En el caso de obras clásicas sólo se cita el título; en el texto la referencia está relacionada con el libro, el capítulo y el párrafo correspondiente.

tin, *Republicanism. A shared European Heritage.* Londres, Cambridge University Press, 2004.

Hansen, Mogens Herman. *An inventory of archaic and classical poleis.* New. York, Oxford University Press, 2004.

Hernández y Dávalos, J. E. *Documentos para la historia de la guerra de independencia de México.* México, José M. Sandoval, 1877.

Isidoro. *Etimologías.*

Maquiavelo. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio.*

Núñez, Luis Pablo. *Lexicografía hispano-francesa de los siglos* XVI *y* XVII*: catálogo y estudio de los repertorios.* Madrid, Universidad Complutense, 2008.

Platón. *La República.*

Rousseau, J. J. *Du contrat social,* en *Oeuvres politiques.* Paris, Garnier, 1989.

Saavedra Fajardo, Diego. *Idea de un príncipe político y cristiano representada en cien empresas.* Madrid, Francisco Laso, 1724.

Tácito. *Los Anales.*

Tito Livio. *Ab urbe condita.*

Watkins, Calbert. *The american heritage dictionary of Indo-European roots.* Boston, Haughton Mifflin, 2000.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA LUCHA DE INDEPENDENCIA Y LA PRIMERA REPÚBLICA (FEDERAL) (1810-1836)

Omar Guerrero

SUMARIO: I. Introducción; II. El interregno; III. Hacia la vida política y administrativa independiente; IV. La Primera República Federal; V. Fuentes.

I. Introducción

El gran jurista e historiador alemán Rudolf Gneist apuntó que la historia constitucional debe "retratar" la acción recíproca continua entre el Estado y la sociedad, la Iglesia y el Estado, y la Constitución y la administración. Aunque se trata de una imagen difícil de representar por la movilidad del objeto de su atención, es decir, fuerzas actuando y reaccionado de un modo recíproco.[20] Esa historia trata con el cuerpo viviente del Estado "en su origen, su vida y su progreso", hasta llegar al presente, y no sólo de sus expresiones formales ni de sus principios jurídicos. Por tanto, durante el siglo XVIII la gran finalidad en Europa fue mudar la Constitución Política, mientras que en el XIX se

[20] Gneist, Rudolf, *The History of the English Constitution,* New York, G. P. Putnam's Sons, 2 ts., tomo I, 1882, p. IX.

buscó mejorar y perfeccionar la administración pública, dando de ese modo el carácter a esa edad; esto es, reconocer la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, junto con las relativas a la Constitución.[21]

Por su parte, a lo largo del siglo XIX, México afrontó el desafío de dar forma al Estado, es decir, su organización independiente, soberana y autónoma, en el tiempo cuando países más antiguos contaban con arraigadas Constituciones y se dedicaban al desarrollo de administraciones igualmente añosas, pero intensamente innovadas al calor de las energías desatadas por la Revolución francesa. México tuvo que conciliar, al mismo tiempo, una Constitución emergente y una administración heredada. Por esta razón, la época que va de 1810 a 1834 es un periodo de encuentros y desencuentros entre la Constitución y la administración a través de dos regencias, un Imperio, un supremo Poder Ejecutivo y una República Federal. Esta es su historia:

II. El interregno

Antes de entrar en materia es pertinente considerar el caso singular de la Constitución de Bayona (del 27-30 de julio de 1808), emanada de la mano misma de Napoleón en los primeros tiempos de la ocupación francesa de España, que cayó en el olvido por juzgársele como un infructuoso intento constitucional que vivió con el estigma de ser producto de la invasión, el colaboracionismo y la traición. Esta circunstancia se ha prolongado hasta nuestros días, de modo que los historiadores y juristas "son renuentes a considerarlo como lo que en realidad es: el primer ensayo constitucional en España".[22] Su escasa influencia en el constitucionalismo español también explica su débil repercusión en el constitucionalismo iberoamericano, "por más que el Estatuto fuera también la primera Constitución de los territorios hispanoamericanos antes de adquirir su independencia". Más bien el constitucionalismo napoleónico tuvo repercusión en Iberoamérica, especialmente en Simón Bolívar, en quien inspiró un especial ascendente. Incluso las influencias que se aprecian en las Constituciones de Bolivia de 1826 y los documentos constitucionales del Río de la Plata entre 1811 y 1820, parecen derivar directamente de los textos franceses, mas no de la Carta de Bayona.

En lo que toca a la administración pública, en las páginas de ese documento se mencionan nueve ministerios: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General. Sin embargo, se dispone que el rey podía sumar el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía Gene-

---

[21] Stein, Lorenzo, *La scienza della publica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1864, p. 3.

[22] Fernández Sarasola, Ignacio, "La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona", *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, No. 26, 2006, pp. 105 y 106.

ral al del Interior. En fin, un secretario de Estado, con la calidad de ministro, refrendaría todos los decretos.[23]

La administración pública del México independiente emana de dos fuentes. La primera de ellas está integrada por las instituciones plasmadas en la Constitución de Cádiz, promulgada el 30 de septiembre de 1813 en la ciudad de México, publicada y jurada en todas las poblaciones del Virreinato (al sitio del juramento se le dio el nombre de Plaza de la Constitución), y derogada el 15 de septiembre del año siguiente.[24] En esa Constitución se establecieron las "Secretarías del Despacho" de Estado; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina, además de las Secretarías del Despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.[25]

La segunda fuente, que brota de la realidad virreinal de entonces, está conformada por las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España. Más puntualmente, destaca la Secretaría de Cámara del Virreinato como semilla natural de la administración pública mexicana, cuyo Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, lo relativo al desagüe de Huehuetoca, obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las Intendencias. Estas labores fueron asumidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del México independiente. Por su parte, el Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del Virreinato, tareas asumidas por la Secretaría de Hacienda, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, las cuales pasaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos, asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, todo ello absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En fin, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, de los que brotó la Secretaría de Guerra.

La Secretaría del Virreinato continuó siendo el foco de la administración colonial hasta el periodo que corre entre septiembre de 1810 –cuando se da el grito de Independencia– y febrero de 1821 –cuando se proclama el Plan de Iguala–, si bien cohabitaba con los organismos colegiados provisionales creados a raíz de la deposición del soberano

[23] Constitución de Bayona, 1808, título VI.
[24] Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas,* México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, pp. 321 y 341.
[25] Constitución de Bayona, 1812, capítulo VI.

español en 1808: la Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Orden[26] y la Junta Provisional Gubernativa que dio vida a dos regencias. Posteriormente, la Constitución de Cádiz proveyó un nuevo marco normativo entre mayo de 1812 –fecha de que data esa Constitución– y diciembre de 1822 –cuando se expidió el Reglamento político del Gobierno del Imperio Mexicano–.[27] En esa época turbulenta la Constitución gaditana suprimió los virreinatos, que fueron reemplazados por las jefaturas políticas, y recreados con la restauración absolutista de Fernando VII (1814), junto con la infame Inquisición. Cuando en 1820 el rey juró la Constitución, el virreinato fue definitivamente suprimido. En fin, en los *Elementos constitucionales* preparados por Ignacio López Rayón, se proyectaron los "despachos" relativos a Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda,[28] en tanto que en la Constitución de Apatzingán de 1814 –nunca vigente– se contempló establecer las secretarías de Gobierno, Guerra y Hacienda.[29]

No debemos olvidar el vínculo administrativo focal entre la metrópoli y el Virreinato, la Secretaría de Indias, suprimida por Carlos IV en 1790,[30] y revivida varias veces después porque su espíritu de centralización se dejó sentir incluso en la Constitución de Cádiz mediante un ministerio que la reemplazó, y antes, aún, en la Constitución de Bayona. En efecto, el Ministerio de Indias fue uno de los nueve establecidos por el legislador gaditano.[31] Sin embargo, los lazos administrativos con la península se aflojaron cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, motivo por el cual en 1811 se creó en España la Secretaría de Estado de las Cortes, de vida efímera, para dar estabilidad y soporte administrativo al reino. En fin, la Constitución de Cádiz creó la Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar con el fin de regir a las colonias americanas, que fue suprimida dos años después y restaurada en su lugar la Secretaría de Indias, extinta en 1816 para no volver jamás.[32]

III. Hacia la vida política y administrativa independiente

La organización formal de la vida independiente del país emana del Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), donde fue establecido que el Gobierno nacional sería "monárqui-

26 Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas,* México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, p. 328.
27 Galeana, Patricia, "Introducción", *Catálogo documental: México y sus Constituciones,* México, Archivo General de la Nación, 1997, p. 7.
28 López Rayón, Ignacio, *"Elementos constitucionales"*, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México: 1808-1983,* México, Porrúa, 1983, pp. 23-27.
29 Constitución Política, 1814.
30 Hamnett, Brian, *La política española en la época revolucionaria: 1790-1820,* México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 123.
31 Miranda, José, *Las ideas … op. cit*., pp. 329 y 330.
32 Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración pública de España, Madrid,* Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pp. 248-250.

co templado por una Constitución análoga al país",[33] toda vez que en el manifiesto se declara lo siguiente: "he aquí el establecimiento y la creación de un nuevo Imperio"; es decir, no se trata simplemente de una monarquía, sino de un régimen imperial inspirado en el modelo bonapartista, una dinastía arraigada en la Casa de Borbón pero de reciente creación. En fin, establece una Junta Gubernativa Provisional del Poder Ejecutivo en tanto se reúnen las cortes que implementen el Plan.[34] Acto seguido, Los Tratados de Córdoba (signados el 24 de agosto de 1822) suscribió el proyecto diseñado en Iguala, afirmando que "esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano".[35] En relación con el régimen se proclama que el gobierno del Imperio será monárquico y constitucional moderno, con el proyecto de llamar al trono a Fernando VII o a un miembro de su familia. Asimismo, se destaca el nombramiento de una Junta Provisional Gubernativa formada con un tono nobiliario por "los primeros hombres del Imperio", elegidos por sus virtudes, destinos, fortunas, representación y conceptos. Ese cuerpo fue dotado de la facultad de nombrar una Regencia que gobernara en tanto era entronizado el emperador, motivo por el cual se le adscribió el Poder Ejecutivo. Para que no existiera duda sobre la separación de poderes, se asentó claramente que "el Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que estas se reúnan, para que ambos no recaigan en la misma permuta autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo".

De esta manera México organiza su gobierno tomando como bases los principios de la monarquía, no de la república, si bien aquélla se concibe en su forma imperial. Pero en un primer momento la organización gubernamental asume un carácter provisional por medio de una junta gubernativa y dos regencias sucesivas, en tanto se establece el Imperio. Mientras se instituye el Congreso, cuya encomienda es organizar la vida política del país, la Junta presidida por Agustín de Iturbide se encarga interinamente del Poder Legislativo. Asimismo, se crea la Regencia para atender los Negocios del Gobierno. Como lo hizo notar un contemporáneo de entonces, México no nace dentro de la democracia, sino en el seno de la autocracia.[36]

También en 1821 nace formalmente la administración pública mexicana, dotada con la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyas funciones son las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; Dirección General

---

33 Artículo 3o. del Plan de Iguala (1821), del 24 de febrero de 1821, facsímil, Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana,* sin año, 8 ts., t. IV, pp. 482-484.

34 Santibañez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política,* México, sin datos editoriales, caps. 5 y 6.

35 Tratado de Córdoba, 1822, facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana,* sin año, 8 ts., t. IV, artículos 1o., 2o., 6o.y 7o.).

36 Ortiz de Ayala, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre,* Burdeos, Imprenta de Carlos Lavalle Sobrino; facsímil, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 22 y 23.

de Correos, compostura de caminos, calzadas y puentes, y todo aquello que sea puramente de Estado.[37] Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a cargo de todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades del reino; asuntos eclesiásticos: presentación de arzobispos, obispados, canonjías, curatos, beneficios y demás empleos del ramo; lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluyendo la provisión de empleos y definiciones de sus capítulos; lo correspondiente a las juntas supremas de Cirugía, Medicina y Farmacia, y todos los empleados de la servidumbre del Palacio Imperial, tanto eclesiástico como secular. Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, que asume lo perteneciente a las armas y guerras de mar, así como de tierra, y provisión de empleos del ramo. Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda, responsable de la hacienda pública en sus diversas rentas y la provisión de empleos del ramo.

La disposición referida es, asimismo, un manual de organización y operaciones gubernamentales. Como se indica, tiene por objetivo normar el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado. Para el desempeño de la gestión interna se estableció una planta integrada por los siguientes cargos: oficial mayor 1o., oficial mayor 2o., oficial segundo 1o. y oficial segundo 2o., así como seis oficiales numerados del 3o. al 8o., un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes. Se establecen las obligaciones de los ministros, a saber: proponer las vacantes de oficiales de su dependencia, prefiriendo la "aptitud y la idoneidad" sobre la antigüedad; vigilar que el oficial mayor cumpla con sus deberes; recibir del oficial mayor los expedientes; dar trámite, preparar los despachos y dar solución a los asuntos; vigilar el proceso de los despachos; dar cuenta del proceso de los asuntos; extractar las resoluciones en los expedientes y rubricarlos; recabar la rúbrica de los regentes, proponer a la Regencia las reformas y mejoras que crea conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del Estado de los ramos de su administración; y dar audiencia a los interesados en los negocios de su secretaría. Por cuanto a las tareas de los oficiales mayores primero y segundo, el primero tiene la responsabilidad de mantener las condiciones óptimas para la realización de las audiencias, tramitar los expedientes remitidos por los ministros, encargarse de las cuentas de gastos de secretaría y funciones similares; el oficial mayor segundo deberá suplirlo en todas estas actividades.

1. Primera Regencia

La Primera Regencia (12 de septiembre de 1821 al 10 de abril de 1822) fue integrada por Agustín de Iturbide –como presidente–, Manuel Bárcena, Joaquín Pérez (obispo de Puebla), Manuel Velázquez de León e Isidro Yáñez. Como lo advertimos, este cuerpo

[37] Decreto de establecimiento de los Ministerios (1821), del 8 de noviembre de 1821. México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13, artículos I, II y III.

debía ejercer el Poder Ejecutivo, en tanto que el Legislativo fue encargado a cuarenta personas mientras se reunía el Congreso.[38] Esta Junta estaba integrada por hombres enemistados con Iturbide, así como por personas que intuían sus anhelos imperiales. Entre ellos se encontraban José María Fagoaga, Francisco Sánchez Tagle, Hipólito Odoardo y Juan Horbegoso, quienes encabezaron la oposición congresista contra el presidente de la Regencia. En aquella época era común llamar "Ministerio" al conjunto de los colaboradores directos del Ejecutivo, que estaba integrado por Rafael Pérez Maldonado, como secretario de Estado de Hacienda; Antonio Medina, de Guerra y Marina; José Domínguez, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y Manuel Herrera, de Relaciones Exteriores e Interiores. Ellos fueron los primeros "secretarios de Estado y del Despacho Universal" de las dependencias que integraron originalmente la administración pública mexicana.

Fue entonces que dio comienzo un proceso regresivo en la administración, por el cual el servicio público comenzó a "desburocratizarse". Si atendemos que el concepto "burocracia" expresa un equilibrio estructural y funcional por el cual un organismo mantiene su autonomía y separación ante otros organismos, las propensiones que esa situación sufra en sentidos opuestos tenderán a perturbar ese equilibrio.[39] En efecto, cuando existe una extensión de las actividades de la burocracia, principalmente en forma de mayor regulación de la vida social en beneficio de su poder e intereses, ocurre una "burocratización" en beneficio de los servidores públicos, no del Estado. Pero el equilibrio se puede también romper cuando ocurre una subversión de los objetivos y actividades de la burocracia, en favor de las corporaciones con las cuales tiene una relación de provecho, como clientes y patronos, así como grupos de interés. Este último caso sugiere que ha sido suprimida su autonomía y separación institucional, y sus funciones son apropiadas por los particulares, produciendo la "desburocratización".

En México la "desburocratización" comenzó cuando los borbonistas y los republicanos se organizaron en las sociedades secretas masónicas, que en el caso de los segundos operaron como "guerrillas del liberalismo".[40] Los opositores a Iturbide formaron el rito escocés, al cual se adhirieron todo tipo de individuos. En esas sociedades se incorporaron los "aspirantistas", es decir, pretendientes a ocupar los cargos de la administración pública y vivir a costa del erario sin ofrecer mayores sacrificios en provecho del ciudadano. También se afiliaron personas que esperaban llegar a ser diputados, o empleados de cualquier género, mientras que los empleados existentes se afiliaron también para

---

[38] Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830,* México, Imprenta a cargo de Manuel H. De la Vega, 1845, 2 ts. en un volumen, pp. 98, 100 y 101.

[39] Eisenstadt, S. N., "Bureaucracy, Bureaucratization and Deburocratization", *Administrative Science Quarterly,* vol. 4, núm. 3, 1981, pp. 311 y 312.

[40] Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la administración … op. cit.,* p. 237.

conservar sus puestos.[41] Estas actitudes marcaron por siempre el futuro de la administración pública, porque los partidos y sus logias formaron ejércitos de aspirantistas quienes, anhelando apoderarse de la administración pública para convertirla en venero de cargos para sus correligionarios, una vez en su seno mudaron en "empleómanos".

2. Segunda Regencia

La Segunda Regencia (11 de abril al 18 de mayo de 1822) destaca por el recrudecimiento del conflicto entre Iturbide y el Congreso, cuyos efectos perjudicaron su propio funcionamiento y propiciaron cambios en su seno: Bárcena fue sustituido por el Conde de Heras y Joaquín Pérez por José Valentín (cura de Huamantla). El resto siguió igual, Iturbide como presidente, más Velázquez de León, Soto y Yáñez. El Congreso salió triunfador por cuanto sus artes legislativas paralizaron las iniciativas de Iturbide, maniatando a la administración, de por sí lenta e incierta. Iturbide respondió con el golpe de Estado y la instauración del Primer Imperio.

3. El Primer Imperio

El Imperio (31 de octubre de 1822 al 19 de marzo de 1823) fue gestado bajo la influencia de dos condiciones principales. La primera es la preeminencia de las instituciones sociales y políticas del orden antiguo, cuya expresión conspicua es su estructura estamental. La segunda, concordante con esas instituciones, son las ideas dominantes subyacentes en los proyectos constitucionales concebidas sólo bajo la modalidad monárquica. Había, pues, una conjunción entre la sociedad estamental dominante y su proyecto constitucional monárquico. Hay que añadir la energía motriz de la situación caótica del país, cuyo escenario político contempla la perpetuación del choque entre el Congreso y el presidente de la Regencia, que finalmente llegó a un "empate catastrófico". Esa situación evoca el concepto cesarismo, es decir, una situación en la cual la sociedad se encuentra riesgosamente implicada en un "equilibrio catastrófico" en el que ninguna de las fuerzas sociales en pugna se yergue en hegemonía, al tiempo que las amenaza su mutua destrucción.[42] Es evidente una laguna de autoridad, cuya solución es una dosis creciente de autoridad. Existe en México una parálisis nacida del impedimento parlamentario al presidente de la Regencia que recrudece la inmovilización del Estado, lo cual produce al unísono que la sociedad tienda a ahogarse en esa inmovilidad.

Esta situación evoca, del mismo modo, el concepto congresismo, consistente en la invasión funcional del Legislativo sobre el Ejecutivo, acometimiento que comenzando en las actividades de vigilancia, supervisión, control e inspección, culmina en la usurpa-

---

[41] Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico ... op. cit.,* p. 103.

[42] Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado,* Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972, p. 71.

ción abierta de las facultades ministeriales del Ejecutivo. El resultado es la sustitución de las funciones administrativas de los secretarios de Estado, por las operaciones y gestión realizadas por los comités permanentes del Congreso.[43] La entronización imperial de Iturbide fue precedida por el intento del Congreso de separarlo del mando militar y el poder civil. Lorenzo de Zavala apunta que hemos visto "al general Iturbide en choque abierto con el Congreso y a una mayoría de esta asamblea, preparando diariamente decretos para disminuir sus facultades".[44] Iturbide responde el 18 de mayo por medio de un golpe de Estado, cuando el pueblo "bajo" lo vitoreó como Agustín I, emperador de México. Enseguida, el Congreso que lo confrontó fue obligado a legalizar el cuartelazo.

Lorenzo de Zavala observa el golpe de Estado como un hecho histórico trascendental: "llegamos a la época memorable en que el generalísimo almirante, cansado de sufrir desaires, temiendo cada momento resoluciones del Congreso que le despojasen de sus atribuciones, y del mando, descubrió en un momento la ambición que inútilmente había querido ocultar desde el principio de sus empresas".[45] El evidente paralelismo entre el golpe de Estado de Napoleón y el de Iturbide ha sido destacado por varios autores, como Rabasa, quién anotó que su "18 Brumario, que vino después de la coronación ridícula, y no tenía por precedentes las campañas de Italia y Egipto, ni por la fuerza del genio napoleónico, ni deslumbró ni amedrentó".[46] Menos ácido, otro pensador observó ese paralelismo patentizado, por un lado, al establecerse una corte con ceremonial, insignias, unción eclesiástica y dignidades áulicas –mayordomo mayor, conde de las larguezas y condestable–;[47] y por el otro, el uso de la técnica militar. Iturbide sentía reflejarse en la imagen de Napoleón, así como éste se proyectaba en Julio César, modelo marcial cuyo carácter consiste en trazar la conquista del poder como si fuera un tema del arte militar, es decir, la estrategia de la guerra aplicada en la contienda política.[48]

Una comisión especial preparó un Proyecto de Reglamento Político del Gobierno del Imperio Mexicano, que la Junta Nacional Constituyente expidió el 31 de diciembre de 1822, con la finalidad de sustituir a la Constitución de Cádiz, desechada por considerarse causa de las "turbulencias y agitaciones políticas" e inaplicable al país. Se trataba de contar con un instrumento que permitiera administrar la nación y reemplazar un código peculiar de la nación española, de la cual México se ha emancipado. De tal modo, quedó derogada la Constitución de Cádiz, si bien las leyes anteriores al 24 de

---

43 Wilson, Woodrow, *Congressional Government,* Boston, Houghton Mifflin Company, 1900, p. XVI.
44 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op.cit.,* p. 130.
45 *Ibídem,* p. 130.
46 Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura,* México, Tipografía de "Revista de Revistas", 1912, p. 10.
47 Beneyto, Juan, *Historia de la administración pública española e hispanoamericana,* Madrid, Aguilar, 1958, p. 609.
48 Malaparte, Curzio, *Técnica del golpe de Estado,* México, Editora Latinoamericana, 1957, p. 95.

febrero 1821 siguieron vigentes. En el capítulo de disposiciones generales se establece la religión católica como única, sin tolerancia de ninguna otra; asimismo, el Estado asume el compromiso de protegerla y sostenerla, y reconoce "su disciplina y disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad del Estado" (Proyecto de Reglamento Político, 1822, artículos 3o. y 16). Asimismo, tanto el clero regular como el secular conservan los fueros y preeminencias de las que han gozado invocando el Plan de Iguala. El gobierno es definido como monárquico-constitucional-representativo y hereditario, con el nombre de *Imperio Mexicano.* En fin, sobre los funcionarios declara que "las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen los empleos públicos de cualquier especie".

Un destacado jurista, Juan Wenceslao Barquera, atento a la promesa iturbidista de convocar un congreso para la elaboración de una Constitución, en 1822 preparó un escrito doctrinario donde planteó sus ideas y sus ideales, casi todos ellos diversos al proyecto imperial, toda vez que sus fuentes son hombres de la Ilustración como Rousseau y Montesquieu.[49] Don Ernesto de la Torre Villar observa el origen de las grandes cualidades del escrito, en el entorno político de entonces, así como su elevado nivel científico y originalidad, pues quizá sea el primer tratado de derecho público en el mundo, ya que antecede una década a la obra de Macarel sobre el tema.[50]

Como es observable, la sociedad sobre la cual se levantó el Imperio, favorable a su proyecto, no creó las condiciones para el desarrollo del régimen imperial porque no existía la nobleza que sustenta al trono y le sirve de apoyo.[51] El Imperio, con sus formas cortesanas, era más bien una parodia en la cual los protocolos palaciegos seguían las modas y la usanza de los tiempos de Bonaparte. Napoleón, imposibilitado para constituir una nobleza de nuevo cuño, hubo de llamar a su lado a la antigua aristocracia. Tampoco existía una clase política medianamente ilustrada, toda vez que la composición de sus miembros distaba de ostentar el linaje dinástico. Incluso, los legisladores –como lo menciona Lorenzo de Zavala– estaban educados a la europea, pero no en Europa, y muchos eran jóvenes instruidos en traducciones defectuosas de pensadores políticos europeos, mientras que otros habían egresado de seminarios y colegios confesionales como curas profesantes. Tampoco los consejeros y los ministros del Imperio tenían un origen distinto ni mejor.

---

[49] Barquera Juan Wenceslao, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México,* facsímil, "Estudio preliminar" de Ernesto de la Torre Villar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

[50] Torre Villar, Ernesto de la, "Estudio preliminar", en Barquera, Juan Wenceslao, (1822) *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México,* facsímil, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. XXV, XXXI y XLIII.

[51] Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura,* México, Tipografía de "Revista de Revistas", 1912, p. 134.

Por cuanto a la administración pública, su rendimiento era generalmente ineficaz, principalmente porque la hacienda estaba desarreglada, los gastos aumentaban y los ingresos disminuían, al mismo tiempo que, sin fomento ni auspicio alguno, el comercio y la minería languidecieron. Como el problema más grave era el deterioro de las finanzas públicas, demasiado estrechas para satisfacer las ambiciones desatadas por la "empleomanía", los funcionarios públicos fueron víctimas de las causas que los habían promovido a los puestos. Los legisladores y los militares también sufrían las consecuencias, pues pasaban muchos días antes de recibir sus remuneraciones. Pero la empleomanía siguió su proceso creciente, pues incluso "los antiguos insurgentes se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios".[52] El gobierno, empeñado en mantenerse, no en promover el desenvolvimiento de la sociedad, usaba sus escuálidos recursos en apagar el fuego de la inconformidad, pero los descontentos eran muchos. Por su parte, el Ministerio fue integrado por los mismos miembros de la Primera Regencia, a saber: Rafael Pérez Maldonado en Hacienda, Antonio Medina en Guerra, José Domínguez en Justicia, y Manuel Herrera en Relaciones Exteriores e Interiores. Posteriormente, Juan González Navarrete sucedió a José Domínguez en Justicia y Negocios Eclesiásticos, y José del Valle a Manuel Herrera en Relaciones Exteriores e Interiores.

Sin embargo, el golpe de Estado no fue la solución a los problemas del país porque sólo consistió en un trueno en la superficie del edificio del Estado. Del mismo modo súbito como se erigió el Imperio, fue asimismo fulminado. El Plan de Casa Mata –3 de febrero de 1823– sorprendió al emperador y su gabinete, que presos de la confusión reinstalaron al Congreso el 15 de marzo. La suerte estaba echada: el mismo Congreso que lo entronizó, denegó su abdicación por juzgar al origen del Imperio como ilegítimo, negando validez a todos sus actos de gobierno y borrando todo rastro de legalidad a su administración.

Quizá la debilidad más grande del Imperio fue la preservación de la antigua sociedad como soporte de su organización, aun cuando le fuera funcional. En efecto, en el Plan de Iguala se establece que sólo existe la religión católica, apostólica y romana en el país. Enseguida declara que el clero secular y regular conservará todos sus fueros y propiedades.[53] Tampoco fue conmovido el sobrante de la añeja organización virreinal establecida por los Habsburgo, que la reforma borbónica se había empeñado en suprimir. En efecto, la desburocratización de la administración pública comienza con el alba del México independiente, cuando el servicio civil empieza a ser desmontado en provecho del sistema de botín. En ese mismo documento se establece que "todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los

[52] Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de … op. cit. pp.* 134 y 187.

[53] Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana,* sin año, 8 ts., t. IV, artículos 14 y 15.

que se opongan a este Plan, y sustituidos por los que más se distingan en su adhesión, virtud y mérito"; es decir, ese cuerpo profesional no es tratado como una institución de Estado útil para el México que nace, sino como un agregado de personas a las cuales se puede comprar su adhesión por más que la causa fuera tan noble.

4. El Supremo Poder Ejecutivo

En 8 abril de 1823 el Congreso desconoce el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, anulando no solamente la legalidad de la entronización de Iturbide, sino también los derechos de herencia. Decreta el destierro del antiguo emperador y lo reemplaza con el Supremo Poder Ejecutivo (8 de abril al 9 de octubre de 1824), cuyo primer encargo fue apresurar la salida de Iturbide. El Supremo Poder Ejecutivo regresó a la usanza precedente de los ejecutivos colegiados. Pero, en contraste con las regencias, que únicamente estaban integradas con miembros titulares, el nuevo órgano contaba con titulares y suplentes. Los primeros fueron Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y Guadalupe Victoria; los suplentes: Vicente Guerrero, Miguel Domínguez y Mariano Michelena. El único integrante con experiencia gubernamental era Domínguez, quien había ocupado la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en las regencias y el Imperio. El Supremo Poder Ejecutivo nombró un solo ministro, José Ignacio García Illueca, para despachar interinamente los asuntos de las cuatro secretarías de Estado durante los primeros días.[54]

Las primeras medidas del gobierno recién instituido fueron el arreglo de las finanzas públicas mediante la solicitud de créditos exteriores, la venta del monopolio del tabaco que estaba en bancarrota y la expedición de un decreto que obligaba a los habitantes de 18 a 60 años a pagar dos tercios de una contribución equivalente al trabajo de tres días al año. Pero el poder estaba en manos del Congreso, que intervenía en muchas de las actividades de la administración pública.[55] La actuación del Supremo Poder Ejecutivo fue más eficaz que los regímenes precedentes, toda vez que, para sistematizar el Despacho de los negocios, suprimió al ministro universal personificado por García Illueca y entonces funcionó con más regularidad. La opinión de Santibáñez sobre este colegio es positiva, pues a pesar de las frecuentes mutaciones de entonces, su gobierno fue cauto, prudente y acertado en sus disposiciones, así como justo.[56]

IV. La Primera República Federal

Con la Primera República Federal (10 de octubre de 1824 al 29 de noviembre de 1835) se inauguró el régimen presidencial. Una nueva Constitución, fechada el 4 de octubre,

---

[54] Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.,* p. 191.
[55] *Ibídem,* p. 192.
[56] Santibáñez, Enrique, *El Ejecutivo y su labor política,* México, sin datos editoriales, p. 263.

da un nuevo nombre al país como Estados Unidos Mexicanos y declara roto todo vínculo de vasallaje con España o cualquier otra potencia (Constitución Federal de 1824, II, 447-471). Declara al país como católico, explicitando la intolerancia para cualquier otro culto. En fin, el régimen escogido fue republicano, representativo, popular y federal, toda vez que se establece la división de poderes.

Tres héroes nacionales contendieron a favor de la presidencia; el triunfo correspondió a Guadalupe Victoria; el segundo en votación fue Nicolás Bravo, por lo que obtuvo la vicepresidencia. El tercer lugar fue para Vicente Guerrero. Los defectos del sistema de elección saltan a la vista, como lo visualizó Lorenzo de Zavala, quien apuntó que una de sus grandes deficiencias fue el corto periodo que media entre las elecciones de presidente y vicepresidente, así como el modo como se efectuaban.[57] Pero se destaca el hecho de que el presidente, cuyo mando sólo es de cuatro años, no ofrece garantías de estabilidad social al país como uno de los resortes más poderosos de la dirección de los negocios, ni facilita vivir de los empleos públicos cuando no existe estabilidad de cargo para asegurar la manutención de los funcionarios. De hecho, la República conservó la administración pública que operó en los regímenes precedentes, sin hacer mejora alguna. La República no quiso marchar tras las huellas de su predecesor hispánico, por lo que a cada paso encontró obstáculos difíciles de vencer porque se obstinó por deshacerse de sus raíces administrativas virreinales, renunciando de modo insólito a las organizaciones, los procedimientos y la burocracia eficientes que tanto trabajo costó a la reforma borbónica edificar. Como apuntó Lorenzo de Zavala, "en México era necesario crearlo todo". Sin embargo, esos no eran los defectos más grandes de la Constitución, pues como José María Luis Mora lo hace saber, en sus páginas las imperfecciones son observables como "sobrantes" y "faltantes": en esa carta magna sobra la religión católica única y falta la libertad de cultos; sobran los fueros eclesiástico y militar, y falta la justicia universal; sobran los concordatos patronatos, y falta el Estado laico.[58]

Con la Constitución de 1824 el país solamente cambió de nombre, de Imperio a República, sólo se modificó la denominación, pero se mantuvieron las instituciones de una sociedad que no era "sino el virreinato de Nueva España".[59] Al concepto "República" se le agregó "federal". Asimismo, en la carta magna se dio cabida por igual a la libertad de imprenta y a la intolerancia religiosa, y a la igualdad legal y a los fueros. Sin embargo, como lo republicano era tan opuesto a la vieja sociedad, así como inaceptable la idea de Constitución, en este mismo punto se puso en la palestra la lucha entre las fuerzas del progreso y el retroceso. Victoria repartió el Ministerio entre elementos que representaban al progreso y al retroceso, y no operaba con base en principios que reglaran su marcha en algún sentido. Los secretarios de

---

57 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.,* pp. 225 y 229.

58 Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones,* México, Porrúa, 3 ts., t. I, pp. 274, 277, 279, 296 y 297.

59 *Ibídem,* p. 5.

Estado opinaban sobre circunstancias fortuitas ante el presidente, quien resolvía qué hacer, luego de lo cual el refrendo ministerial no era sino un apoyo logrado contra la opinión y el deseo de sus colaboradores. Lorenzo de Zavala comenta que como en el plan del presidente no cabía que quienes componían el gabinete no estuvieran acordes con la marcha administrativa, eran removidos como "cualquier empleado público".

En el Proyecto de Constitución de marzo de 1824 (Constitución Federativa, 1824: II, 493-429) se había propuesto la creación de tres secretarías de Estado, fusionándose en una sola Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos; además de Guerra y Marina, y Hacienda. En la Constitución Federal, sin embargo, se obvió nominar esas dependencias de la administración pública y se dejó al Congreso expedir la ley respectiva, conservándose las cuatro secretarías existentes; además, se estableció la responsabilidad de sus titulares de informar anualmente sobre su desempeño (Constitución Federal, 1824: sección VI). Asimismo, el Ministerio conservó a dos hombres del gobierno anterior, Alamán y De la Llave, respectivamente en Relaciones Exteriores e Interiores, y en Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ignacio Esteva fue nombrado titular en Hacienda, y Manuel Mier y Terán en Guerra y Marina. Pero la política indecisa, más que conciliadora de Victoria, pronto dividió al Ministerio entre Alamán y Mier y Terán –de tendencia centrista–, y Esteva y De la Llave. Los conflictos ministeriales continuaron sin cesar: como los altos funcionarios eran de facciones opuestas, la conciliatoria política de Victoria los animaba en esa tendencia, produciéndose la paralización de los negocios porque cada ministro veía en las medidas de su colega un ataque a su partido, y no existió idea alguna del gabinete como instrumento de la coherencia que da la fuerza de acción y la energía que es esencial en el Poder Ejecutivo.[60]

En México algunas irregularidades se han hecho regularidades y algunas discontinuidades han tendido a perpetuarse. Dicho de otro modo, durante el siglo XIX algunos rasgos del desorden tendieron a estabilizarse, y por tanto, madurar y hacerse costumbres. Uno es la gran movilidad ministerial, para la cual los mexicanos nunca tuvieron en aquellos años una solución positiva y radical, sino parcial y de efectos temporales, que se convirtió en institución: la oficialía mayor con función de encargo del Despacho Ministerial. En el nivel medio y operativo la desburocratización continuó su marcha, al mismo tiempo que al organismo administrativo se agregó más material para su reproducción, especialmente en el ramo hacendario, que desde entonces no dejó de crecer en magnitud y poder. Las dos contadurías mayores y la Tesorería General, que servirían de mediación entre el Ministerio de Hacienda y la comisión inspectora de la Cámara de Diputados, dieron un paso más hacia la empleomanía. Lorenzo de Zavala comenta que en el sector hacendario la empleomanía fue el sello distintivo, como "enfermedad epidémica de todos los pueblos descendientes de españoles".[61]

---

[60] Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op. cit.,* p. 248.
[61] *Ibid,* p. 237.

En el fondo del proceso constitutivo del nuevo país se fue consolidando un fenómeno heredado del virreinato que nunca, hasta nuestros días, se abandonó: la centralización, que ha determinado la vida de México hasta hoy. Mora lo describe muy bien:

> El gobierno central, sea monárquico, sea aristocrático, sea militar, ha sido la tendencia constante de ese partido combinado en diferentes modificaciones y apareció en diferentes épocas. Es el mismo que sostuvo a los virreyes: que se sirvió de Bravo y Guerrero, Santa Anna y Victoria para acabar con Iturbide; que echó mano de Bravo y Barragán para derribar a Victoria; que frustrado entonces, se acogió a Pedraza de quien esperaba más que de otro, aunque no se sabe con qué fundamento: y al que luego veremos pasearse victorioso con las cabezas sangrientas de muchos ilustres patriotas conculcando los derechos de los mexicanos, después de haber sacrificado una víctima ilustre.[62]

1. La administración pública

Durante del mandato de Victoria fueron extintas varias dependencias administrativas descentralizadas que se remontan al virreinato: las direcciones y contadurías generales de Aduanas, Pólvora, Lotería, Montepíos de ministros y oficinas, la Tesorería General de Lotería y el Tribunal de Cuentas.[63] Las funciones que realizaban pasaron a la Secretaría de Hacienda, que se reservó igualmente el derecho de supervisar las casas de moneda. Asimismo, las administraciones postales quedaron sujetas a la Administración de Correos de México, en tanto que ésta dejó de depender de la Dirección de la ciudad de Madrid, para serlo de la Secretaría de Hacienda. Pero la misma disposición fue más extensa: dentro de la Secretaría de Hacienda se creó un Departamento de Cuenta y Razón, encargado de la percepción de las rentas principales, así como los restos de los montepíos de ministros y oficinas subsistentes en los estados. La antigua Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública fue suprimida y se creó en su lugar la Tesorería General de la Federación, a la que se le asignó la guarda de empréstitos, donativos, productos de rentas, y contingentes de los Estados. La función que otrora realizaba el Consulado pasó a la Junta de Peajes creada para conservar el camino México-Veracruz.[64] En fin, fue fundado el Banco de Avío durante el gobierno de Anastasio Bustamante con la

---

[62] Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837,* obras sueltas, París, Librería de Rosa, 2 ts., t. I, p. 415.

[63] Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública del 16 de noviembre de 1824, Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública,* México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 40-53.

[64] Ley relativa a la Junta de Peajes sobre los caminos que estaban a cargo del Consulado, del 11 de septiembre de 1824. *Ibídem,* pp. 55-56.

finalidad de fomentar la industria nacional, facilitando que los empresarios obtuvieran apoyo financiero.[65]

2. Los sucesores de Victoria

Vicente Guerrero, que había llegado a la presidencia por las condiciones creadas por la centralización, por ese proceso contradictorio que encierra los secretos de la vida política de México, accedió a ella sin legitimidad y de manera ilegítima fue depuesto. Despojando a Gómez Pedraza de la presidencia, que había ganado por votación mayoritaria, Guerrero asume la dirección de una sociedad sumida en la desorganización. Pero ocurrió igual a Guerrero, cuando el vicepresidente Anastasio Bustamante se puso al frente de una conspiración. Como el presidente fue depuesto por el vicepresidente, la Cámara de Diputados optó por un tercero: Bocanegra.[66] A éste lo sustituyó un triunvirato formado por Luis Quintanar, Lucas Alamán y Pedro Vélez, que luego dejó el poder en manos de Bustamante, también ungido a la presidencia sin legitimidad. Su gabinete lo integró con Lucas Alamán en Relaciones, Rafael Mangino en Hacienda, José Antonio Facio en Guerra y Espinoza de los Monteros en Justicia. Todos ellos eran enemigos del federalismo y miembros del rito escocés.

3. La primera reforma liberal

Cuando cayó Bustamante volvió al poder la fuerza del progreso, tiempo en que la República Federal tendría su mejor época entre 1833 y 1834. Fue el caso esencial de un gobierno en manos de un vicepresidente a cargo del Ejecutivo, es decir, Gómez Farías, quien ocupaba la presidencia por las continuas ausencias de Santa Anna. El programa de trabajo de Gómez Farías y sus colaboradores fue el más radical concebido hasta entonces, porque se propuso eliminar los soportes económicos, sociales, políticos e ideológicos de la vieja sociedad. Un programa que se realizó en el plazo brevísimo de diez meses, "que fueron bastantes a Farías para atravesar esta senda encumbrada de obstáculos y rodeada de precipicios, y dejar en ella rastros indelebles del poder de acción y de la fuerza de voluntad, para dar un impulso vigoroso a las reformas y comprimir con mano de hierro poderosas resistencias".[67]

La administración 1833-1834, que "pertenece a la historia" y no volverá a presentarse sobre la escena,[68] efectivamente hizo historia. Fue entonces que el Estado caminó hacia su reivindicación soberana cuando, el 27 de octubre de 1833, se decretó cesar la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en libertad para

---

65 Ley que establece un banco de avío para fomento de la industria nacional del 16 de octubre de 1830. *Ibíd* pp. 81-89.
66 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo crítico de ... op .cit.,* pp. 452 y 502.
67 Mora, José María Luis, *Revista política de ... op. cit.,* p. 53.
68 *Ibídem,* pp. I y II.

obrar según lo dictara su conciencia. Sin embargo, como el diezmo era también una fuente de ingresos para la Federación suministrado por las tesorerías de las entidades federativas, se estableció paralelamente que a ellas se les rebajara la parte correspondiente a esos ingresos.[69] Poco después se dio un segundo paso trascendental –6 de noviembre de 1833–, por medio de la ley que suprimió la coacción civil en los votos monásticos, derogándose por extensión las leyes civiles que imponían cualquier coacción, directa o indirecta, para su cumplimiento. Por tanto, los religiosos de cada sexo quedaron en libertad de continuar o no en la clausura y obediencia de los prelados.[70] Ambas disposiciones tuvieron vigencia dispar, pues la última fue anulada una vez que los reformadores dejaron el poder en 1834, en tanto que aquella otra no fue abolida hasta el 26 de julio de 1854, por lo que estuvo en vigor por casi veinte años.

Parafraseando a José María Luis Mora, cuando párrafo arriba dijo que la administración 1833-1834 pertenece a la historia, concluimos aquí refrendando que el México que vivió entre 1810 y 1821 también pertenece a la historia y nunca volverá.

V. Fuentes

Primarias

Constitución de Bayona (27 al 30 de julio de 1808). http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Bayona_de_1808.

Constitución Española (18 de mayo de 1812). Gamboa, José, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX,* México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.

Constitución Política (22 de octubre de 1814). Gamboa, José, *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX,* México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.

Decreto con el que se suprime la obligación de pagar el diezmo (27 de octubre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas,* París, Librería de Rosa, 2 ts., tomo I, pp. 220-221.

Decreto de establecimiento de los Ministerios (8 de noviembre de 1821). México, Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13.

Decreto sobre el arreglo de la administración de la hacienda pública (16 de noviembre de 1824). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública,* México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 40-53.

---

[69] Decreto con el que se suprime la obligación de pagar el diezmo (27 de octubre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas,* París, Librería de Rosa, 2 ts., tomo I, pp. 220-221.

[70] Ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos (6 de noviembre de 1833). *Ibídem,* p. 212.

Ley que establece un banco de avío para fomento de la industria nacional (16 de octubre de 1830). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública,* México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 81-89.

Ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos (6 de noviembre de 1833). Mora, José María Luis (1837), *Obras sueltas,* París, Librería de Rosa, 2 ts., t. I, p. 212.

Ley relativa a la Junta de Peajes sobre los caminos que estaban a cargo del Consulado (11 de septiembre de 1824). Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública,* México, 1976, 5 ts., t. I, pp. 55-56.

Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), artículo 3o., facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana,* sin año, 8 ts., t. IV, pp. 482-484.

Tratado de Córdoba (1822), facsímil. Departamento del Distrito Federal, *La República Federal Mexicana,* sin año, 8 ts., t. IV, pp. 511-513.

Secundarias

Barquera, Juan Wenceslao (1822), *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México,* facsímil, estudio preliminar de Ernesto de la Torre Villar, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Beneyto, Juan (1958), *Historia de la administración pública española e hispanoamericana,* Madrid, Editorial Aguilar.

Cos-Gayón, Fernando (1851), *Historia de la administración pública de España,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

Eisenstadt, S. N. (1959), "Bureaucracy, Bureaucratization and Deburocratization", *Administrative Science Quarterly,* vol. 4, núm. 3, 1981.

Fernández Sarasola, Ignacio (2006), "La primera Constitución española: el Estatuto de Bayona", *Revista de Derecho,* Universidad del Norte, núm. 26, pp. 89-109.

Galeana, Patricia (1997), "Introducción", *Catálogo documental: México y sus constituciones,* México, Archivo General de la Nación.

Gneist, Rudolf (1882), *The History of the English Constitution,* New York, G. P. Putnam's Sons, 2 ts., t. I, 1886.

Gramsci, Antonio (1949), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado,* Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972.

Hamnett, Brian (1981), *La política española en la época revolucionaria: 1790-1820,* México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

López Rayón, Ignacio (1813), *"Elementos constitucionales",* en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México: 1808-1983,* México, Porrúa, 1983.

Malaparte, Curzio (1927), *Técnica del golpe de Estado,* México, Editora Latinoamericana, 1957.

Miranda, José (1952), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas,* México, Instituto de Derecho Comparado.

Mora, José María Luis (1836), *México y sus revoluciones,* México, Porrúa, 3 ts.

------ (1837), "Revista política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837", *Obras sueltas,* París, Librería de Rosa, 2 ts.

Ortiz de Ayala, Tadeo (1832), *México considerado como nación independiente y libre,* facsímil, Burdeos, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino; Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987.

Rabasa, Emilio (1912), *La Constitución y la dictadura,* México, Tipografía de "Revista de Revistas".

Santibañez, Enrique (1916), *El Ejecutivo y su labor política,* México, sin datos editoriales.

Stein, Lorenzo (1864), *La scienza della publica amministrazione,* Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.

Torre Villar, Ernesto de la (1991), "Estudio preliminar", en Barquera, Juan Wenceslao (1822), *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo de México,* facsímil, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Woodrow, Wilson (1885), *Congressional government,* Boston, Houghton Mifflin Company, 1900.

Zavala, Lorenzo de (1845), *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830,* México, Imprenta a cargo de Manuel H. de la Vega, 2 tomos en un volumen.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA (UNITARIA) (1836-1854)

Daniel Márquez Gómez

SUMARIO: I. Introducción: el entorno histórico; II. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836; III. Proyecto de reforma de 1840; IV. Proyectos constitucionales de 1842; V. Las Bases Orgánicas de 1843; VI. El Acta de Reforma de 1847; VII. El Plan de Ayutla y sus reformas; VIII. Fuentes.

I. Introducción: El entorno histórico

Lo cotidiano e inmediato de la administración nos permite olvidar su carácter vetusto, es una de las instituciones más antiguas de una colectividad vinculada con el poder o liderazgo social.

La historia –esa maestra de la vida– muestra la vocación de los pueblos al orden, a la institucionalidad; en la nación mexicana esto también es regla. La historia de la administración no es la mera superposición cronológica de instituciones, ideas o prácticas que se suceden, es sobre todo su incorporación, su combinación, apoyándose las unas en las otras, consolidadas o renovadas en el tiempo.[71] Todavía más la administración pública mexicana es, de hecho, una clara estructura de naturaleza política.[72]

[71] Chanes Nieto, José, *Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala, Revista de Administración Pública,* México, No. 50, abril-junio de 1982, p. 14.

[72] Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México, 1. Bases y estructuras,* México, INAP, 1984, p. 167.

De ahí la necesidad de ubicar sus procesos políticos y administrativos en los contextos históricos. Sin embargo, en el presente análisis debemos poner énfasis en los aspectos administrativos, sin despreciar el aspecto político, pero entendiendo que éste es secundario.

También debemos destacar que una de las preocupaciones más significativas de las administraciones de la época es la hacienda pública, por lo que una parte importante de la legislación se relaciona con ella; no obstante, no podemos ocuparnos de su estudio con detalle, atendiendo a los límites impuestos al trabajo.

La lucha de independencia de 1810 acredita una serie de debates relacionados con la forma de Estado y de gobierno. Transitamos de una colonia a un imperio, del imperio a la República federal, de la Federación al régimen central, de ese régimen de nuevo al federal liberal; de una dictadura constitucional, si es válido el contrasentido, a una democracia[73] que no termina de consolidarse.

Al consumarse la Independencia, México es una nación fracturada, tres grupos sociales tienen la misión de construir la institucionalidad. Los españoles netos o peninsulares que gracias a la Conquista habían sido dueños del país y veían romper sus títulos de dominio; los criollos, mezcla de indios y europeos que tenían una educación similar a la de los peninsulares, pero a los que se les había vedado el acceso a los cargos públicos y la representación en el gobierno; por último estaban los aborígenes, indios de las distintas nacionalidades, que ocupaban el último escaño de la escala social, reducidos a la servidumbre, sin autonomía, que sufrían maltrato tanto de peninsulares como de criollos.[74]

Después del inicio de la Guerra de Independencia, los eventos se desarrollan rápidamente. El 6 de diciembre de 1810 Miguel Hidalgo emite un bando en el que se tocan aspectos administrativos, como el cese de los tributos que pagaban las castas y las exacciones a los indios, y elimina el papel sellado en los negocios judiciales. En materia de organización de la administración pública, los *Elementos constitucionales de Rayón* de 1811 establecen una Junta Suprema y un Consejo de Estado, también crea los ramos administrativos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda y sus respectivos tribunales.

El cambio político de colonia española a imperio abarca un periodo corto. La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de

---

[73] La dictadura constitucional se ubicaría en el periodo de gobierno de Porfirio Díaz. En el caso de tránsito a la democracia se puede decir que actualmente es problemática; aunque para algunos más que "democracia" sería "partidocracia", porque existe preeminencia de los partidos políticos y sus burocracias en todos los aspectos de la vida pública y se niega de manera sistemática la organización política sustentada en los ciudadanos.

[74] *Cfr.* Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos,* 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. VII, introducción, p. V.

Cádiz, del 19 de marzo de 1812, se jura el 30 de septiembre en México. Para 1813 aparecen los *Sentimientos de la Nación.* El 6 de noviembre de 1813 se emite el Acta Solemne de la Independencia de América Septentrional.

Después, el 22 de octubre de 1814, aparece el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán. Para el 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide emite el Plan de Iguala, como se desprende de las actas del 1o. y 2 de marzo de ese año; ese Plan se ratifica el 24 de agosto de 1821 por los Tratados de Córdoba. El 27 de septiembre de 1821 el Ejército Trigarante entra a la ciudad de México y el 28 de septiembre de ese año se suscribe el Acta de la Independencia Mexicana.

Como se puede advertir, somos un país que declaró dos veces su independencia, una en 1813 con profundo sentido histórico-político y otra en 1821, con la cual nos desvinculamos formalmente de la metrópoli española.

Por supuesto, la independencia no implica la normalidad, las dificultades consiguientes a la falta de práctica en los complicados negocios de la política y de la administración, a lo que se aunará el desorden revolucionario, los celos, las codicias, las ambiciones, las disputas y los odios mal encubiertos con el manto del patriotismo alentados al desplegarse las banderas de los partidos,[75] problemas unidos a los constantes pronunciamientos, complicaban la construcción de la institucionalidad en el país.

El 8 de noviembre de 1821[76] la Regencia del Imperio, en funciones de gobernadora interina, emite el Decreto que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, a través del cual se establecen los ministerios.

Este documento establece cuatro ministros que se titulan secretarios de Estado y del Despacho Universal, a saber: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública, y de Guerra con encargo de lo perteneciente a la Marina.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores le corresponden las relaciones diplomáticas con las naciones extranjeras; la dirección general de Correos y Caminos, y lo que sea "puramente de Estado"; así como todos los ramos económicos y políticos.

Por su parte, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos se ocupaba de todos los negocios de los consejos donde haya tribunales, jueces y demás autoridades civiles del

[75] *Ibídem,* introducción, p. VI.

[76] Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones desde la independencia de la República,* edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, t. I, pp. 554-559.

reino; los asuntos eclesiásticos; lo perteneciente a las religiones seculares y regulares; lo correspondiente a las juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia; y de la servidumbre del palacio imperial.

La Secretaría de Guerra y Marina se ocupaba de todo lo perteneciente a las armas y guerra de mar y tierra, y la provisión de empleos del ramo.

Por último, al Despacho de Hacienda le correspondían todos los negocios pertenecientes a la hacienda pública y sus rentas, todos los empleos de hacienda.

En su estructura interna las secretarías contaban con dos oficiales mayores, denominados primero y segundo; dos oficiales segundos, llamados primero y segundo; seis oficiales nombrados tercero, cuarto, quinto sexto, séptimo y octavo; un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes. La diferencia entre los oficiales era el sueldo y las funciones que se les asignaban.

Dentro de las obligaciones de los ministros se encontraban: proponer las vacantes prefiriendo la aptitud e idoneidad; vigilar que los empleados cumplieran sus deberes; recibir los expedientes extractados para el despacho; instruir y dar trámite a los expedientes; recabar la rúbrica de los regentes; dar audiencia a los pretendientes e interesados.

En el caso de los oficiales mayores, sus funciones eran las de cuidar que se guardara silencio, orden y aseo en el ministerio, y que los oficiales y demás individuos cumplieran escrupulosamente con sus obligaciones; recibir los expedientes de los oficiales, instruir al ministro de su contenido y agregar las reflexiones o advertencias que se le ocurran; recibir de manos del ministro los expedientes con las resoluciones y pasarlas a la mesa de registro; despachar por sí mismo los expedientes y negocios reservados que el ministro le encomiende; y recibir las cuentas de gastos, aprobarlas y pasarlas al ministro.

Los oficiales de Secretaría, excepto el octavo, recibían los expedientes de manos del ministro, formaban la carpeta, unían los antecedentes y añadían sus notas; elaboraban resoluciones, órdenes y oficios y los ponían a consideración del oficial mayor primero, y estaban obligados a guardar sigilo de los asuntos; entre otros. El oficial mayor octavo se ocupaba del registro. El archivero y los oficiales de archivo cuidaban todo el archivo de la Secretaría que debía ordenarse con reglas claras, sencillas y fáciles. Además del portero y sus subalternos existía una Secretaría de Sellos. En esta época:

> …se dicta la primera legislación orgánica de nuestra administración centralizada nacional, mediante el Decreto de la Regencia del Imperio de 8 de noviembre de 1821, el cual se limita al establecimiento de las que serían, con leves modificaciones, las cuatro secretarías del Despacho clásicas de

> nuestro derecho administrativo liberal, titulares respectivamente de los cometidos esenciales del Poder Público de la época: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, y Hacienda.[77]

El 24 de mayo de 1822 el Congreso emite el Reglamento para el Gobierno Interior de su Secretaría,[78] donde se establece que como jefes de secretaría estarían los cuatro diputados secretarios; además, se crean en la secretaría seis oficiales, un archivero y nueve escribientes, el oficial 1o. y dos escribientes se ocupaban de las relaciones interiores y exteriores, entendiendo por tal los asuntos diplomáticos, el gobierno económico y político del imperio, y la policía municipal de todos los pueblos; el oficial 2o. y dos escribientes eran de justicia y negocios eclesiásticos; el oficial 3o. y dos escribientes se ocupaban del ramo de hacienda, y de los ingresos y egresos del erario; el oficial 4o. y un escribiente se ocupaban de la lista del memorial de los asuntos despachados; el oficial 5o. y un escribiente se ocupaban del ramo de guerra y negocios del ejército y marina; el oficial 6o. y un escribiente de la impresión de actas. El archivero llevaba el orden numérico de las proposiciones y su destino.

Para diciembre 18 de 1822 se presenta el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que se aprueba en febrero de 1823. Lo anterior lleva, el 1o. de febrero de 1823, al pronunciamiento amparado en el Plan de Casa Mata, elaborado por Miguel Santa María, que declaraba nula la proclamación de Iturbide como emperador y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente. El 4 de marzo de 1823 Agustín de Iturbide reinstala el Congreso y abdica la noche del 19 de marzo de 1823, con lo que concluye el efímero Primer Imperio.

El 31 de enero de 1824 se aprueba el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que da origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la asamblea el 3 de octubre de 1824 y sancionada el 4 de ese mismo mes y año, la primera carta magna mexicana, documento constitucional vigente hasta 1835.

El 1o. de enero de 1830 toma posesión como Presidente de la República el general Anastasio Bustamante, administración en la que jugó un papel destacado Lucas Alamán. En el examen de esta etapa el propio Alamán señala:

> Bajo todos estos puntos deberá parecer muy importante el examen imparcial de una administración que ha existido en la república durante dos años y medio; que dio lustre y esplendor a la nación haciéndola estimar

[77] Cortiñas-Peláez, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas,* México, año 13, núm. 13, 1989, pp. 100 y 101.

[78] Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, p. 614.

> y respetar en los países extranjeros, que afirmó y aumentó su crédito en ellos, que arregló la hacienda en el interior de una manera que no se había visto desde la independencia, que fomentó la industria e hizo esperar una prosperidad duradera, la cual sin embargo desapareció con la administración misma que la produjo.[79]

El 17 de mayo de 1833 se emite la Providencia de la Secretaría de Justicia. Organización para el Despacho Ordinario y Extraordinario de los Negocios del Gobierno, acordada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que permitía a los secretarios del despacho a todas horas del día y de la noche acceso libre a la persona del presidente; además, el 27 de mayo de 1833 aparece el bando que contiene la circular de la primera Secretaría de Estado, del 22, que inserta la Ley del mismo día, donde se establece que los oficiales empleados en las cuatro secretarías del despacho, deben ser de la confianza del jefe del Ejecutivo, por lo que éste puede remover a los que no la merezcan.[80]

II. Las Siete leyes constitucionales de 1836

La transición al centralismo tiene como telón de fondo las luchas entre el partido del progreso[81] y el de retroceso.[82] El primero, cuyo cerebro era el doctor. José María Luis Mora, pugnaba por la forma de gobierno republicana, democrática y federativa; el segundo, con Lucas Alamán[83] como su representante más destacado, se pronunciaba por el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, además, tenía tendencias monárquicas. El primer episodio del enfrentamiento entre estos dos partidos abarca los años de 1832 a 1834.

> Durante gran parte de 1833 y hasta abril de 1834 el gobierno estuvo en manos del radical Gómez Farías. A nadie sorprendió que de inmediato se emprendieran reformas, tanto que no tardó en haber un levantamiento a favor de la religión y los fueros, seguido por otro que apoyaba la dictadura de Santa Anna. El presidente jugó un papel dudoso, pero como su instinto

---

79 Alamán, Lucas, "Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante. Con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir", en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea,* México, vol. XV, 1992, p. 145.

80 Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, t. II, pp. 519 y 521.

81 Este partido después se denomina de la reforma y es el germen del partido liberal.

82 A este partido después se le conocería como el partido conservador.

83 Lucas Alamán sostenía: *"Estamos decididos contra la Federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra lo que se llame elección popular, mientras no descanse sobre otras bases…"*. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005,* 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 199.

> le dijera que el ambiente no estaba maduro, decidió mantenerse dentro de la Constitución. En cambio a los congresistas los inspiró a dictar la famosa "ley del caso", que desterraba a varias decenas de ciudadanos considerados antirreformistas, medida que contaría con el entusiasmo de don Crescencio, pero que sería de triste memoria.[84]

Valentín Gómez Farías impulsó reformas de corte liberal, como la libertad de prensa, abolir la pena de muerte, decretar el cese de los fueros y privilegios eclesiásticos, crear la Dirección de la Instrucción Pública, impulsar el sistema *lancasteriano* de enseñanza y la Biblioteca Nacional, y la reforma al ejército.[85] Lo anterior le granjeó la oposición de los conservadores, en particular de la Iglesia y los militares. Los afectados se oponían a esta reforma. El partido del progreso se separa en dos: ardientes y moderados. Los segundos se unen al partido del retroceso.

Lo anterior obliga al presidente Antonio López de Santa Anna a dejar su retiro de su hacienda Manga de Clavo; en mayo de 1834 detuvo las reformas e hizo prisionero a Valentín Gómez Farías.

En el campo de la administración pública, el 29 de enero de 1835 se publica la Ley que Obliga a los Secretarios del Despacho a Presentar las Memorias del Ramo de sus Cargos en el Mes de Enero.

El 16 de julio de 1835 el presidente Barragán solicita al Congreso que tome en cuenta la solicitud de los pueblos para establecer el régimen unitario; por lo anterior, el Congreso

---

[84] Zoraida Vázquez, Josefina (comp. e int.), *Manuel Crescencio Rejón,* México, Senado de la República LIII Legislatura, 1987, p. 17.

[85] "El programa de la administración Farías es el que abraza los principios siguientes: 1o. libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de prensa; 2o. abolición de los privilegios del Clero y de la Milicia; 3o. supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyan al Clero el conocimiento de los negocios civiles, como el contrato del matrimonio, etc.; 4° reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta, y de hipotecas para amortizarla más adelante; 5o. medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada al derecho de los particulares; 6o. mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias, y de las moral; 7o. abolición de la pena capital para todos los delitos políticos, y aquellos que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado; y 8o. garantía de las integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mejicanas". Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837,* México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Coordinación de Humanidades 1986, p. 91.

se erige en constituyente y se integra una comisión compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

Esta comisión presenta el 2 de octubre de 1835 el proyecto de bases constitucionales, que se aprueba el 23 de octubre de ese año, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución, lo que pone fin al régimen federal. Así, aunque las Siete Leyes Constitucionales se emitieron en 1836, el régimen centralista se instauró a partir de la Ley de 3 de octubre de 1835.

Así, el 15 de diciembre de 1835 se expiden las Bases Constitucionales, de las que destacan el sistema de gobierno republicano, representativo y popular; la división del "supremo poder nacional" en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se señala la necesidad de establecer un "arbitrio" para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus funciones. En lo que se refiere al Poder Ejecutivo señala que reside en un presidente de elección popular indirecta y periódica. Divide el territorio nacional en departamentos y juntas departamentales; además, se sujeta a los gobernadores al Ejecutivo supremo de la nación.[86]

La nueva Constitución se divide en siete leyes; la primera se aprueba el 15 de diciembre de 1835. Las seis leyes restantes se publican juntas. La segunda de las leyes, que instituye en llamado Supremo Poder Conservador es la más discutida de todas, puesto que se aprueba en abril de 1836; la tercera ley también se aprueba en abril; la cuarta el 6 de mayo de 1836; la quinta el 6 de agosto de ese año; la sexta el 10 de noviembre y la séptima el 30 del mismo mes y año. Así, la nueva Constitución estuvo concluida el 6 de diciembre de 1836.

Si se analiza el juego político, las Siete Leyes tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de *iure* el poder de las clases privilegiadas que día con día se debilitaban. Los privilegios no podían quedar expuestos a la versatilidad de un general presidente o de un subalterno de éste. El poder tenía que residir en el poder conservador, órgano de las clases privilegiadas.[87]

---

[86] Véanse los artículos 3o., 4o., 6o., 8o., 9o. y 10 de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

[87] Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano. II. La sociedad fluctuante,* 2a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 227 y 228. Además, Reyes Heroles destaca la crítica al Supremo Poder Conservador, al que se le facultaba para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, de la Suprema Corte, declarar la incapacidad física y moral del presidente de la República, entre otras cuestiones, por lo que el autor, haciéndose eco en las crónicas periodísticas de la época, destaca que "al primer jefe de la república se le ha puesto un padrastro" (p. 229).

La necesidad de atender a los gastos del ejército obligó al ministro de Hacienda a ordenar, el 21 de diciembre de 1835, a los gobernadores so pena de responsabilidad, que a nadie se le pagasen suelos, pensiones, préstamos y créditos, sino que todas las rentas ingresaran en las subcomisarías para el pago de tropas.[88]

En el campo de la administración pública, el 1o. de febrero de 1836 se emite la Ley que le Otorga al Gobierno la Facultad para Nombrar por esta vez un Subsecretario de Despacho de Hacienda, su Sueldo, Tratamiento y Responsabilidad, funcionario que, en términos del artículo 3o. era responsable, con arreglo a las leyes, por los actos del presidente que autorice con su firma.

De las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la cuarta se refiere a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Este poder se deposita en un "magistrado" denominado Presidente de la República, elegido por las juntas departamentales de una terna elegida por la Cámara de Diputados de las ternas que propongan el Presidente de la República, el Consejo y ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia.

Dentro de las prerrogativas del presidente se encuentran la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Dentro de sus atribuciones está la de dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y de las leyes y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes.[89]

Además, contaba con un Consejo de Gobierno integrado por trece consejeros: dos eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad. Éstos se elegían de una lista de 39 individuos que integraba el Congreso y la remitía al presidente, quien designaba a los trece consejeros. El cargo de consejero era perpetuo y sólo se podía renunciar por justa causa calificada por el presidente y el Consejo. El Consejo emitía dictamen en los casos y asuntos que se le "exija"; además era responsable por los dictámenes que emitiera en contra de ley expresa.[90]

En el caso del Ministerio había cuatro ministros: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina. Debían ser mexicanos por nacimiento, ciudadanos en ejercicio de sus derechos y no haber sido condenados por crímenes o "mala versación" en los caudales públicos.

Los asuntos graves los resolvía el Presidente de la República en junta de ministros, quienes firmaban el libro respectivo especificando quién o quiénes disienten de la medida.

---

[88] Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.,* nota 4, t. VII, p. 362.

[89] Véanse los artículos 15, fracción VI, y 17, fracción I, de la Cuarta Ley Constitucional.

[90] Consúltese los artículos 21, 25, fracción II, y 26 de la Cuarta Ley Constitucional.

Los ministros estaban a cargo de los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República; autorizaban con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes de su ramo; presentaban a ambas cámaras una memoria específica del estado de sus ramos de la administración pública respectivos a su ministerio.

Estos ministros no estaban exentos de responsabilidad porque respondían de los incumplimientos legales y de los actos del presidente contrarios a la ley autorizado con su firma. Esta responsabilidad se sujetaba al contenido de la tercera Ley Constitucional.

Además, se obligaba al gobierno a formular su reglamento y presentarlo al Congreso para su aprobación. En lo que se refiere a su sueldo o "indemnización", se establecía en una ley secundaria.[91]

En el contexto histórico se dispararon varios eventos. Texas se rebeló en 1836 y declaró su independencia; Antonio López de Santa Anna fue derrotado de manera decisiva por el líder texano Samuel Houston el 21 de abril de 1836 en San Jacinto. Como dato curioso se debe destacar que Lorenzo de Zavala, uno de los artífices de la primera reforma liberal, participa como vicepresidente de la junta donde Texas decidió separarse de México.

III. Proyecto de reforma de 1840

El 5 de enero de 1837 aparece la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores relacionada con la nueva denominación de las secretarías del despacho. En ella se establece que para que tenga cumplimiento el artículo 28 de la cuarta Ley Constitucional, el presidente interino dispone que la Secretaría del despacho que hasta el día se ha denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sea desde esta fecha en adelante el Ministerio del Interior; la de Relaciones Exteriores e Interiores quedaba sólo como de Relaciones Exteriores, y quedaban igual los ramos de Hacienda, y Guerra y Marina.

El 3 de abril de 1837 se emite la Providencia del Ministerio de Guerra, a través de la cual se deroga el Decreto del Gobierno, del 26 de octubre de 1824, que unió la Dirección de Marina a la Secretaría del Despacho de Guerra, y se nombra director de Marina al general José Antonio Mozo.

El 17 de abril de 1837 se declara Presidente de la República Mexicana al general Anastasio Bustamante, quien, ante los problemas derivados de la guerra de Texas, la guerra contra Francia, la escasez de recursos y los pronunciamientos militares en contra del centralismo, gobierna en la discordia. En el mismo Ministerio no existía ni acuerdo ni

[91] Para todo lo relacionado con los ministerios, véanse los artículos del 28 al 34 de la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales.

uniformidad: las mudanzas de secretarios eran continuas, como lo acreditó la renuncia de don José Antonio Romero, a quien sustituyó en la del Interior, el 22 de marzo, don José Joaquín Pesado.[92]

Para el 24 de mayo de 1838, en el marco de la administración pública, se emitió la Ley relacionada con el sueldo que deben disfrutar el Presidente de la República, el presidente interino y el del consejo, los secretarios del despacho, consejeros, senadores y diputados,[93] lo sueldos quedaron en los términos del cuadro siguiente:

Puesto	*Sueldo*
Presidente.	$36,000 pesos al año.
Presidente interino y del consejo.	$1,500.00 mensual.
Los cuatro secretarios del despacho.	$6,000.00 cada año.
Los consejeros.	$4,000.00 cada año.
Los senadores.	$3,500.00 cada año, el día que se presenten a funcionar.
Los diputados.	$3,000.00 cada año, el día que se presenten a funcionar.

Sobre la administración pública de este periodo, se integró una comisión en la que participaba Lucas Alamán, quien determinó:

La comisión nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos á la organización gral. de la admón. pública, apenas ha puesto mano en tan importante negocio, se ha persuadido de la necesidad de emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos é inconvenientes que se toque en los otros (sic).[94]

Esta comisión propuso: para el Ministerio de Guerra la aprobación de la Ley de Reclutamiento; una iniciativa de amnistía para desertores; presentar el plan de fuerza total del ejército; nominar a los cuerpos por números en lugar de los nombres actuales; sim-

92 Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.,* nota 4, t. VII, p. 411.
93 Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, p. 409.
94 Alamán Lucas; "Examen de la organización general de la administración pública", *Revista de Administración Pública,* México, No. 50, abril-junio de 1982, p. 69 (el estudio fue elaborado por Lucas Alamán en 1838).

plificar la contabilidad de los cuerpos; revisar la ordenanza general y los reglamentos particulares de las armas; poner a disposición del presidente de la comisión de guerra jefes y oficiales aptos para que los auxilien, y pasarle las iniciativas formadas por el último ministro del ramo para tenerlos a la vista.

Para el de Hacienda, que el presupuesto sea una cuenta que se le abra al gobierno, autorizándolo a gastar aquello, y nada más que aquello, que el presupuesto contiene; terminado el año, la cuenta debe cerrarse en el estado en que está, y no hacerse en el año siguiente más gasto que no esté señalado en el nuevo presupuesto; que se forme una lista de empleados dobles y triples y que se les pague sus sueldos en calidad de cesantes mientras se les puede colocar; que se sigan pagando las libranzas a cargo del gobierno, pero que se forme una lista en la tesorería de las libranzas para comprender su importe en el presupuesto, y que lo mismo se haga al fin de cada año económico; igual debe hacerse con cualquier género de deudas, indemnización, etcétera; que en todas las oficinas se reduzcan los empleados según su planta, que las oficinas recaudadoras sólo paguen sueldos y pensiones a sus propios empleados, que sólo se les pague a los empleados el sueldo que les corresponde, que se separe del ejército a los oficiales agregados dejando sólo a los propios de los cuerpos; que no se expidan más certificados de sueldos atrasados. Además, que la Comisión proponga todas las medidas necesarias que puedan conducir a la formación de un sistema arreglado de hacienda, e ideas para el arreglo del crédito público.

Para el Departamento de lo Exterior: restablecer las relaciones con algunas potencias; revisar los motivos de reclamo para tenerlos presentes en los tratados que se celebren, que se forme un proyecto de tratado que sea la norma de todos los que en lo sucesivo se celebren; celebrar convenios consulares con las naciones que tenemos relaciones; acelerar la aprobación de los tratados en el Congreso; estrechar la unión con las potencias hispanoamericanas, y fijar las fronteras en el lado sur haciéndolas respetar por el del norte; establecer un sistema de colonización en la frontera norte, celebrando tratados con potencias europeas; organizar las legaciones en el extranjero.

Para el Departamento de lo Interior se propone: revisar todos los reglamentos de policía de los departamentos, para formar un proyecto de reglamento general; proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la república; establecimiento de una fuerza de policía destinada a garantizar la tranquilidad interior de los departamentos; continuación de los trabajos estadísticos; proyecto de organización municipal explicando las funciones de los ayuntamientos y asignando fondos; los proyectos de ley que la comisión juzgue convenientes para la administración de justicia.[95] Además, se sostiene en el informe de la comisión:

---

[95] *Ibídem,* pp. 71-76.

> La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, abrazaba como su título lo indica ambos departamentos, a excepción del ramo de justicia y negocios eclesiásticos que tenía Secretaría particular. A esta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquella solo los negocios del exterior; más como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era consecuencia indispensable de esta alteración, una y otras han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio que este punto se arregle, debe ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones.[96]

Para diciembre de 1838 ya se habían ensayado cuatro ministerios de tendencias federalistas. El último de ellos, en el que participaban los federalistas moderados Manuel Gómez Pedraza y Rodrigo Puebla, propusieron al Consejo de Gobierno y a las cámaras que el Congreso se declarara convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes para que en un lapso de seis meses se emitiera una nueva Constitución. Como no se aceptó la propuesta, el ministerio renunció a los tres días. Lo anterior agravó las disputas entre centralistas, federalistas moderados y federalistas radicales.

En enero de 1839 Antonio López de Santa Anna ocupa de nuevo la presidencia en sustitución de Anastasio Bustamante, quien salió a campaña militar. El 9 de noviembre de 1839 el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de reformas a la Constitución e investía al Congreso con la función constituyente, Decreto que publicó el Ejecutivo el 11 de noviembre de 1839.

Del Proyecto de 1839 destaca la elección de un Supremo Magistrado al que se asignaba el ejercicio del Poder Ejecutivo, a través de un complicado proceso de elección indirecta en el que participaban las juntas departamentales, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.[97]

Entre las prerrogativas de este magistrado se encuentra la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho; además, dentro de sus atribuciones cuenta con la de publicar, circular, guardar y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso; dar, interpretar y derogar todos los decretos y órdenes que convengan a la mejor administración pública, y con la opinión del Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos, y en general una serie de atribuciones relacionadas con los ramos administrativos.[98]

---

[96] *Ibídem,* p. 77.

[97] Véanse los artículos 74 a 85 del Proyecto de Reformas de 1839.

[98] Consúltense los artículos 92 y 94 del Proyecto de Reformas de 1839.

Además, se continuaba con la institución del Consejo de Gobierno, integrado por trece consejeros, dos eclesiásticos, dos militares y los nueve restantes de las demás clases de la sociedad. Su elección era a través de una terna por departamentos que proponía el Senado al Presidente de la República, quien elegía libremente al designado. El cargo de consejero era perpetuo; la presidencia del Consejo recaía en el Presidente de la República. Entre sus atribuciones se encontraba la de dar dictamen (sic) al Presidente de la República en todos los casos en que se lo pida y vigilar la conducta oficial de los secretarios de despacho.[99]

Sobre el Consejo de Gobierno, en su voto particular, el diputado José Fernando Ramírez afirma:

> Esta corporación es en mi dictamen del todo inútil. El Presidente de la República tiene lo bastante con cinco ministros, es decir cuatro que existen y otro más que se propone por la Comisión. El Consejo es cuando menos un arbitrio con que el Ejecutivo puede demorar el despacho de los negocios aún más sencillos, siempre que quiera. Si ese Consejo ha de convertirse en asesor y se le ha de consultar en todo asunto, además de que se demorará inútilmente el curso de los expedientes, hará casi innecesarios a los secretarios del despacho.[100]

En el caso del ministerio, a los cuatro que había en la cuarta de las Sietes Leyes Constitucionales de 1835 se agregaba uno más, para llegar a cinco: de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública, Policía e Industria, de Hacienda, de Guerra y Marina, y de Relaciones Exteriores.[101]

Los ministerios tenían a su cargo el despacho de los negocios de su ramo, previo acuerdo con el Presidente de la República; autorizar las leyes y decretos del Congreso; los reglamentos y órdenes del presidente sobre los asuntos de su ministerio, y presentar al Congreso una memoria específica de su ministerio sobre el estado de la administración.[102]

Para el 15 de junio de 1840 se publica la Ley sobre Organización de la Tesorería General, instancia a la que se dota de una estructura integrada por dos ministros tesoreros, sección de tesorería, sección de guerra y marina, sección de cuenta general, archivo y dependientes.

---

[99] Véanse los artículos 95 a 99 del Proyecto de Reformas de 1839.
[100] Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.,* nota 13, pp. 295-296.
[101] Véase el artículo 101 del Proyecto de Reformas de 1839.
[102] Véase el artículo 103 del Proyecto de Reformas de 1839.

En el ámbito político el 15 de julio de 1840 inicia en la capital de la República el movimiento federalista encabezado por Valentín Gómez Farías,[103] quien fue rápidamente sofocado por el general Gabriel Valencia. Por lo anterior los diputados se ocuparon de las reformas a las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Así, el 1o. de enero de 1841 el Presidente de la República y el del Congreso pidieron a las Cámaras ocuparse del "luminoso proyecto de reformas", solicitando, además, la desaparición del Supremo Poder Conservador "cuerpo desconocido en las instituciones modernas".

Para el 16 de junio de 1841 se expide la Ley sobre Economía en los Ramos de la Administración Pública, que obliga al gobierno a proponer mensualmente las economías que deben hacerse en todos los ramos de la administración pública, consultando las plazas, gratificaciones y oficinas que a su juicio convenga suprimir, sin perjuicio de que pueda hacer las reformas de su competencia, dando cuenta al Congreso.

El 1o. de julio de 1841 el presidente Anastasio Bustamante reiteró al Congreso la necesidad de ocuparse del proyecto de reformas. En este periodo inicia una serie de movimientos políticos. El primero el 8 de agosto de 1841 liderado por el general Mariano Paredes y Arrillaga en Guadalajara, para convocar a un Congreso Nacional Extraordinario con la atribución de reformar la Constitución; el segundo encabezado por el general Valencia suscrito en la Ciudadela el 4 de septiembre de 1841, y el tercero firmado en Perote, Veracruz, por el general Antonio López de Santa Anna. Estos tres personajes desconocieron al presidente Bustamante. A su vez, el presidente Anastasio Bustamante emitió un cuarto plan para convocar a un Congreso Constituyente Extraordinario.

Los generales Valencia, Paredes y Santa Anna firmaron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, adoptadas en Tacubaya, popularmente llamadas las Bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841, en el que reconocían a Antonio López de Santa Anna como general en jefe del movimiento, se declaraba el cese de los poderes supremos excepto del Poder Judicial, se establecía la designación de una junta de personas designada por Antonio López de Santa Anna para elegir presidente provisional; además, se convocaba a un nuevo Congreso Constituyente encargado de constituir la nación "como mejor le convenga".

---

[103] Como lo señala Sonia Pérez Toledo: "El pronunciamiento del 15 de julio de 1840 de la ciudad de México a favor del régimen federal, formó parte de una serie de movimientos que se habían presentado en el país desde la instauración del centralismo en 1835 y la promulgación de las Siete Leyes (1836)". Esta autora destaca el papel de José Urrea en esos eventos y el descontento por la política impositiva de Anastasio Bustamante. Véase Pérez Toledo, Sonia, "El pronunciamiento de julio de 1840 en la ciudad de México", en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea, cit.,* nota 9, pp. 31 y ss.

En la base séptima se establecía que las facultades del Ejecutivo provisional, serán todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, y en la octava, el nombramiento de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores e Interiores; de Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina.

En este contexto, el 9 de octubre de 1841 se expide el Decreto de la Junta de Representantes en el que se Declara Presidente Provisional de la República a Antonio López de Santa Anna. El 10 de octubre de ese año Santa Anna presta el juramento respectivo. Ese mismo día nombra a su ministerio, confiando la cartera de Relaciones Exteriores a Manuel Gómez Pedraza, la de Guerra a José María Tornel y Mendívil, la de Hacienda a Francisco García y la de Instrucción Pública e Industria a Crispiniano del Castillo.[104]

Para el 18 de octubre de ese año se emite la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación a través de la cual “se comunica que a los negocios de lo exterior quedan agregados desde esta fecha los de gobernación, a cuya lista se acompaña”. Así, el Ministerio ahora se denomina de Relaciones Exteriores y Gobernación, y se le agregan, entre otras, el despacho de las materias siguientes: Congreso Nacional, Consejo de Gobierno, gobierno de los Departamentos, juntas departamentales, ayuntamientos y arbitrios municipales, estadística, tranquilidad pública, infracciones de Constitución, policía de seguridad, naturalización de extranjeros, etcétera.

IV. Proyectos constitucionales de 1842

Ante la insuficiencia de las Bases de Tacubaya, el 10 de diciembre de 1841 se expide la convocatoria para el Constituyente. En las elecciones del 10 de abril de 1842 los liberares puros y moderados obtienen la mayoría. En el discurso de apertura de sesiones del Congreso, celebrada el 10 de junio de 1842, Antonio López de Santa Anna se pronuncia en contra del federalismo, afirmando que “la multiplicación de Estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina”.

El 26 de agosto de 1842 se dio lectura al proyecto de Constitución y al voto particular que formularon Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Del primer Proyecto de Constitución destaca, para el análisis de la administración pública, el título IV “Del Supremo Poder Ejecutivo”, donde se establecía que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado denominado presidente de la República, que duraría cinco años en su cargo.[105]

---

104 Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.,* nota 4, p. 38.

105 Véase el artículo 92 del primer Proyecto de Constitución de 1842.

Ese magistrado estaba obligado a guardar la Constitución y leyes de la República, y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna. Además, con sujeción a las leyes expedía las órdenes y decretos que juzgue convenientes para la mejor administración de los ramos, y, con acuerdo del consejo, emitir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos. Además de incidir en todos los ramos de la administración a través de nombramientos, remociones, imponer multas, cuidar la fabricación de papel moneda, entre otras.[106]

El Despacho de los Negocios del gobierno estaba a cargo de cinco "ministros secretarios", de los ramos de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia, de Hacienda y de Guerra y Marina. Entre sus obligaciones se encontraba acordar con el presidente el despacho de los negocios de su ramo, y presentar al Congreso una memoria específica del estado en que se encuentran sus ramos. Además se establecía su responsabilidad de los ministros por los actos del presidente, contrarios a la Constitución, a las leyes, o a los estatutos departamentales, que hubieran autorizado con su firma.[107]

Además, se instituyó en Consejo de Gobierno, pero en lugar de integrarse con eclesiásticos, militares y demás clases sociales, lo componían los secretarios de despacho reunidos en junta y deliberando por mayoría de votos. Sus reuniones podían convocarse: cuando el presidente lo dispusiera; en los negocios graves o cuando la Constitución lo estableciera.[108]

En el voto particular de la minoría se elimina la idea de "magistrado" y sólo se deja la de presidente,[109] quien duraba cuatro años en su cargo y podía ser reelegido, de manera discontinua, para un nuevo cuatrienio; entre sus facultades se encontraba la de publicar y circular la Constitución, leyes y decretos del Congreso, y cuidar a su exacto cumplimiento a través de los ministros del ramo; dar reglamentos, órdenes y decretos para el mejor cumplimiento de las leyes; disponer del ejército y guardia nacional; los aspectos tributarios y nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, entre otras.[110]

Para el Despacho de los Negocios del Gobierno, en el voto de la minoría, se crearon cinco ministerios: de Relaciones Exteriores e Interiores, el de Justicia y Negocios

---

[106] Véanse los artículos 94 y 95 del primer Proyecto de Constitución de 1842.
[107] Consúltense los artículos 99 a 104 del primer Proyecto de Constitución de 1842.
[108] Véanse los artículos del 105 a 108 del primer Proyecto de Constitución de 1842.
[109] Véase el artículo 53 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.
[110] Véase el artículo 60 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Eclesiásticos, el del Instrucción Pública, Comercio e Industria, el de Hacienda, y el de Guerra y Marina. Los ministros tenían la facultad de refrendo y eran responsables de sus actos que infringieran la Constitución y las leyes; además, no podía alegar como excusa absolutoria la orden del presidente o del Consejo. También estaban obligados a presentar anualmente una memoria sobre el estado de sus respectivos ramos.[111]

El Consejo de Estado se formaba por los ministros reunidos, la presidencia recaía en el ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, tomaban sus decisiones por mayoría de votos y, en caso de que se obtuviera una mayoría absoluta, su decisión obligaba al presidente de la República.[112]

Para el 26 de octubre de 1842, momento en que era presidente Antonio López de Santa Anna, aparece el Decreto del Gobierno que establece una Dirección General de Instrucción Primaria que se Confía a la Compañía Lancasteriana. Así, se crea una organización sustentada en una dirección de instrucción primaria en la capital de la República y subdirecciones en las capitales de los estados; además, se obligaba a la compañía lancasteriana educar en términos de la doctrina de Lancaster, establecer y conservar una escuela normal y formar cartillas de educación primaria; asimismo, se establece la obligación de los padres de familia, tutores y protectores de huérfanos de enviarlos a las escuelas para recibir la instrucción primaria.[113]

Ante las discrepancias entre federalistas y unitarios y la imposibilidad de obtener una votación clara, el 3 de noviembre se formuló un nuevo proyecto de Constitución.

En lo que se refiere a la administración pública se estableció el Poder Ejecutivo general, depositado en un magistrado llamado presidente de la República, con duración de cinco años el primer periodo y en lo sucesivo cuatro, con lo que se advierte la existencia de la reelección. Su obligación era guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.[114]

Le correspondía publicar y circular las leyes y decretos; dar órdenes, decretos y reglamentos para cumplir las leyes; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; imponer sanciones; cuidar la fabricación de moneda; declarar la guerra; conceder cartas de naturalización e indultos, entre otras.[115]

---

[111] Véanse los artículos 61 a 64 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

[112] Véase el artículo 65 del Proyecto de la minoría elaborado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

[113] Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, p. 310.

[114] Véanse artículos 77 y 78 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

[115] Véase el artículo 79 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

Entre las prohibiciones al presidente se encontraba disponer de la fuerza armada y guardia nacional de manera contraria a la Constitución, ni mandarla en persona; y ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario del ramo respectivo.[116]

Se establecían cinco ministerios, cuya denominación y funciones se dejó a cargo de una ley. Los ministros debían presentar una memoria al Congreso y tenían la facultad de refrendo ministerial; además, eran responsables de los actos del presidente que autorizaran con su firma.[117]

El Consejo de Ministros se integraba con los secretarios de despacho reunidos en junta y deliberando por mayoría absoluta de votos, cuando los convoque el presidente, en negocios graves, y en los casos en que lo ordene la Constitución.[118]

Este nuevo proyecto de Constitución tampoco dejó satisfechos al gobierno y a los unitarios. Los conservadores, la prensa y el gobierno atacaron al proyecto de noviembre de 1842, en los aspectos religioso, instrucción pública y libertad de imprenta; además, el Ministro de Guerra, general Tornel, emitió una circular el 19 de noviembre de 1842, dirigida a los comandantes generales, en la que sostenía que "el proyecto de Constitución era un código de anarquía que con el manto del progreso se acelera en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833".[119]

El 2 de diciembre de 1842, durante la presidencia de Nicolás Bravo, se emitió el "Decreto del Gobierno a través del cual se establece una Dirección de Industria Nacional", sustentado en el artículo 7o. de las Bases de Tacubaya y el contenido del Decreto del Gobierno del 15 de noviembre de 1841, a través del cual se organizaron las juntas de fomento y tribunales mercantiles. La Dirección de Industria estaba integrada por un director, un vicedirector, tres diputados y cuatro suplentes, electos por las juntas departamentales de industria y comercio.

El 7 de diciembre de 1842 se emite el Reglamento de la Dirección de Instrucción Primaria confiado a la compañía lancasteriana.

V. Las bases orgánicas de 1843

En este entorno de elevada complejidad, el 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República, Nicolás Bravo, designó a la junta de ochenta notables para integrar la Junta

[116] Véase el artículo 80 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.
[117] Véanse los artículos 83 a 86 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.
[118] Véase el artículo 88 del Segundo Proyecto de Constitución de 1842.
[119] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.,* nota 13, p. 306.

Nacional Legislativa que elaboraría las bases constitucionales. La Junta se instaló el 6 de enero de 1843 y con la opinión del ministerio acordó que no se limitaría a otorgar simples bases, sino que expediría una nueva Constitución.

Para el 3 de marzo de 1843 se emite el Decreto del Gobierno en donde se establece que una vez repuesto de sus males el general Antonio López de Santa Anna, cuando entre a la capital, queda en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la República.

El 8 de abril se discutió el proyecto y la mayoría de sus artículos se aprobaron de manera unánime. Sólo tres provocaron controversia: el relacionado con facultades extraordinarias del Ejecutivo, que establecía el derecho de veto y el vinculado con las reformas constitucionales. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana se sancionaron el 12 de junio de 1843, y se publicaron el 13 de ese mes y año[120]. Este documento constitucional estuvo vigente cuatro años.

De este documento constitucional destaca que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado llamado presidente de la República, al que se asigna la jefatura de la administración pública general de la República, y se le encomienda el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.[121]

Entre las obligaciones del presidente se encuentran guardar la Constitución y las leyes, y hacerlas guardar; otorgar los auxilios a los tribunales para la ejecución de sentencias; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; expedir órdenes y reglamentos para el cumplimiento de las leyes; nombrar con la aprobación del Senado a los ministros y demás agentes diplomáticos; cuidar que se administre justicia, imponer multas; dar jubilaciones y retiros; cuidar la fabricación de papel moneda; cuidar la recaudación, declarar la guerra; aceptar las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los integrantes del consejo y de los gobernadores departamentales, entre otras.[122]

Entre las prohibiciones al presidente se encuentra mandar las fuerzas de mar o tierra sin permiso del Congreso; salir del territorio de la República sin autorización del Congreso; enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio nacional, y ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario del ramo respectivo.[123]

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública

[120] Véase Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, t. IV, p. 428.
[121] Véanse los artículos 83 y 85 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
[122] Véase el artículo 86 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, que cuenta con treinta fracciones.
[123] Véase artículo 89 de la Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

e Industria; de Guerra y Marina. Sus obligaciones eran: acordar con el presidente de la República los negocios de su ramo, y presentar una memoria específica del estado de sus ramos administrativos. Todos los negocios de gobierno se turnaban al ministerio del ramo correspondiente, y se prohibía a ministros de otros ramos autorizar los asuntos de otro ministerio. Las órdenes de los ministros debían ser obedecidas por todas las autoridades; además, se otorgaba a los ministros el derecho de concurrir a las cámaras cuando el presidente lo ordenara.[124]

Otro aspecto interesante es que al ministerio se le permitía elaborar su propio reglamento, con la especificación de los negocios de cada ramo, y lo presentaban al Congreso dentro del primer periodo de sesiones para su aprobación. Ese reglamento no se podía reformar o alterar sin permiso del Congreso.[125]

Los ministros eran responsables de los actos del presidente contra la Constitución y las leyes que autorizaban con su firma. También podía reunirse en junta cuando el presidente lo dispusiera o cuando lo pidiera algún ministro de un ramo; el presidente, después de escuchar las opiniones de los ministros, podía resolver a su arbitrio.[126]

También existía un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales nombrados por el presidente; de entre ellos el propio titular del Ejecutivo designaba al presidente. Ese Consejo elaboraba su propio reglamento para ser aprobado por el Congreso. El Consejo tenía la obligación de emitir dictámenes en todos los asuntos que establecían las bases y cuando se le consultara; además, proponía los reglamentos y medidas útiles para el servicio público en todos los ramos de la administración.[127]

El 16 de junio de 1843 se emite el Decreto del Gobierno sobre que la Dirección de Caminos Desempeñe las Obligaciones que se le Imponen. Entre ellas remitir al Ministerio un informe sobre el estado de los caminos, inspeccionar y visitar los caminos y revisar las rentas del ramo, para lo anterior se le brindaba apoyo de las autoridades civiles y militares.

Para el 2 de octubre de 1843 Antonio López de Santa Anna se ausenta de la presidencia de la República por motivos de salud; por lo anterior, se emite el Decreto del Gobierno a través del cual se encarga el gobierno al general Valentín Canalizo y a los cuatro secretarios del despacho.[128] Es importante destacar que no se nombra presidente interino, sino que se designa un encargado del despacho presidencial.

124 Véanse los artículos 93, 95, 97 y 98 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
125 Véase el artículo 99 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
126 Véanse los artículos 100 a 103 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
127 Véanse los artículos 104 a 112 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
128 Véase el número 2683 de la colección Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, t. IV, p. 609.

El 31 de diciembre de 1843 Valentín Canalizo emite el Decreto del Gobierno, a través del cual se le Autoriza para Arreglar los Haberes de los Empleados de las Secretarías; por este instrumento se faculta a los secretarios del despacho a graduar y regular las dotaciones de los empleados de sus respectivos ramos, sin exceder el que les está señalado y sin reducir el de los actuales empleados.

El 2 de enero de 1844 se designa presidente constitucional de la República al general Antonio López de Santa Anna. Como dato curioso cabe destacar que aunque no se nombró a Valentín Canalizo como presidente interino, sino como encargado del despacho, en este acuerdo se ostenta como tal.

Por otra parte, el 27 de enero de ese año, ante la imposibilidad de Antonio López de Santa Anna para tomar posesión del cargo de presidente de la República, el Senado designa como presidente provisional al general Valentín Canalizo. Para el 4 de junio de 1844 por fin toma posesión del cargo de presidente de la República Antonio López de Santa Anna, como se desprende de la circular del Ministerio de Relaciones de la fecha.

El 7 de septiembre de 1844 se concede licencia al presidente Antonio López de Santa Anna y de nueva cuenta se designa presidente interino de la República al general Valentín Canalizo. El 7 de diciembre de 1844, por Decreto del Senado se designa presidente interino al general José Joaquín de Herrera.

El 17 de diciembre de 1844 se expide la Ley que desconoce a Antonio López de Santa Anna como presidente de la República, por haberse sublevado contra el orden constitucional. Desterrado Antonio López de Santa Anna, el general José Joaquín de Herrera gobernó el país, apoyado en las *Bases Orgánicas* de 1843, desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845.

El 2 de diciembre de 1845 se emite la Ley a través de la cual no se ratifica el Decreto del 26 de octubre de 1842, que erigió a la Compañía Lancasteriana de México en dirección general de instrucción primaria. En ese mismo acto se expide el reglamento respectivo, que en su artículo 1o. señala que la inspección de la educación primaria queda a cargo de las autoridades y corporaciones a quienes antes estaba encomendada, y se autoriza a las asambleas departamentales para que en uso de sus atribuciones establezcan lo que crean conveniente.

El 30 de diciembre de 1845 triunfó el levantamiento que proponía el Plan de San Luis de Mariano Paredes y Arrillaga. En ese Plan se convocaba a "una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas". En enero de 1846 Mariano Paredes y Arrillaga expidió la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, que se apoyaba en un documento elaborado por Lucas Alamán y que distribuía la representación nacional en nueve clases.

Ante sospecha de las tendencias monárquicas de Mariano Paredes y Arrillaga, estalló la inconformidad social; el 4 de agosto de 1846 se desató el levantamiento de la Ciudadela del general Mariano Salas apoyado por Valentín Gómez Farías, quienes denunciaban la traición a la independencia por los proyectos monárquicos, solicitaban la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedían el regreso de Antonio López de Santa Anna. Al triunfo del movimiento de la Ciudadela se puso fin al gobierno de Paredes y Arrillaga y a las Bases Orgánicas de 1843.

VI. El Acta de Reformas de 1847

El 16 de agosto de 1846 desembarcó en Veracruz Antonio López de Santa Anna, acompañado por el liberal Manuel Crescencio Rejón. En la ciudad de México lo esperaba Valentín Gómez Farías, jefe del bando reformista. Santa Anna, en una más de sus ambigüedades, se manifestó liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El general Mariano Salas acató la voluntad de Santa Anna y restauró la Constitución de 1824, y para expedir una Constitución emitió la convocatoria del 22 de agosto de 1846. El 14 de septiembre de ese año, Antonio López de Santa Anna entró a la capital, pero se negó a asumir la Presidencia de la República.

El 20 de septiembre de 1846 se expide el Decreto del Gobierno para Establecer el Consejo de Estado, integrado por 13 individuos, como cuerpo consultivo para los asuntos graves y de difícil resolución, y proveer a las faltas del encargado del mando supremo de la nación, que en el caso del Decreto que nos ocupa, la suplencia del Ejecutivo Federal recaía en el presidente del Consejo.[129]

El Congreso inicio sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, entre las querellas de puros y moderados, los problemas económicos del erario y la guerra contra los Estados Unidos de América.

Valentín Gómez Farías reemplazó a Antonio López de Santa Anna en la Presidencia de la República, y decidió impulsar la Ley sobre Bienes Eclesiásticos para obtener recursos y enfrentar la guerra contra los invasores norteamericanos. Esto provocó, el 27 de febrero de 1847, la rebelión de los batallones de "polkos", dirigidos por el general Matías de la Peña Barragán,[130] que pedían la renuncia de Gómez Farías y la convocatoria

[129] En ese Consejo de Gobierno participaron: Valentín Gómez Farías; Manuel Gómez Pedraza, Juan Rodríguez Puebla; Manuel Baranda, Ignacio Trigueros, Luis de la Rosa, Francisco María Lombardo, Manuel Pardio, Martín Carrera, Mariano Otero, José María Lafragua, Fernando Ramírez y Bernardo Guimbarda.

[130] En las Bases del plan para la restauración de los verdaderos principios federativos, proclamado por la guarnición y guardia nacional de esta capital, del 27 de enero de 1847, se establece que cesan en funciones los poderes Legislativo y Ejecutivo, se deposita la titularidad del Ejecutivo en el presidente de la Suprema Corte de manera interina, con facultades para seguir la guerra y, de nueva cuenta, se llama al general Antonio López de Santa Anna para comandar al Ejército mexicano.

a un nuevo constituyente. Lamentablemente, mientras en la capital se combatía a los "polkos", en Veracruz desembarcaron las tropas norteamericanas.

En funciones de constituyente, el Congreso nombró para integrar la Comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Cardozo y Zubieta. El 15 de febrero de 1847 varios diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron que la Constitución de 1824 volviera a regir lisa y llanamente. La mayoría de la Comisión integrada por Rejón, Cardozo y Zubieta, proponía que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824 "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".

Con el dictamen de la mayoría se adjuntó el voto particular de Mariano Otero, quien además de la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, proponía observar un Acta de Reformas. El Acta de Reformas fue presentada al Congreso Constituyente el 5 de abril de 1847; se juró el 17 de mayo de 1847; se sancionó al día siguiente; se promulgó el 21 de mayo de 1847, y se publicó al día siguiente.

El Acta de Reformas elimina el cargo de vicepresidente de la República y establece la obligación de los ministros a responder por las infracciones a la ley.[131] En lo que se refiere a los demás aspectos de la administración pública no existe prevención expresa.

Por su parte, el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847, también deroga los artículos relacionados con la institución de la vicepresidencia; establece la responsabilidad presidencial por delitos comunes y los de "oficio" derivados de actos no sancionados por el secretario del despacho respectivo. Además instituye la plena responsabilidad de los secretarios del despacho.[132]

El 9 de agosto de 1847 se anunció la llegaba de las tropas invasoras estadounidenses al Valle de México. Antonio López de Santa Anna reasignó el Poder Ejecutivo, por lo que el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña asumió la Presidencia de la República. La guerra México-Estados Unidos concluyó el 2 de febrero de 1848 con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo. El saldo de la guerra mexicano-estadounidense (1846-1848) incluyó, además de los muertos y la devastación, la pérdida de una inmensa cantidad de territorio mexicano en favor de los estadounidenses.

No es hasta el 30 de abril de 1848 cuando el Congreso ordinario elegido en términos de la convocatoria del 3 de junio de 1847 pudo iniciar sus sesiones. Este Congreso más tarde ratificaría el Tratado de Guadalupe Hidalgo, con el que concluyó la guerra con Estados Unidos.

---

[131] Véanse los artículos 11 y 12 del Acta de Reformas.
[132] Véanse los artículos 15, 16 y 17 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

VII. El Plan de Ayutla y sus reformas

Después de la guerra, México se enfrentó a un fuerte problema de reconstrucción. Antonio López de Santa Anna fue obligado a renunciar y se exilió en Colombia. El 30 de mayo de 1848 se designa presidente al general José Joaquín de Herrera, en medio de un sin fin de problemas: finanzas públicas en bancarrota, guerra de castas en Yucatán, invasiones de filibusteros, diversos levantamientos sustentados en planes y pretextos diversos, y conflictos entre los estados y los poderes centrales.[133]

Las pugnas entre los partidos políticos continuaban, ahora el enfrentamiento era entre moderados y conservadores; además, dentro del partido conservador surgían grupos de tendencias monárquicas.

El 14 de junio de 1848 se emite la Ley que prohíbe al gobierno disponer de los doce millones de pesos que deberán entregar los Estados Unidos del Norte, y que contiene otras medidas económicas y de arreglo de la Hacienda Pública. En ese documento se facultaba al gobierno para suprimir las oficinas de la Federación que estimara necesarias; para reformar la planta de las que permanezcan, y para remover libremente a los empleados de Hacienda.[134]

El 14 de abril de 1849 se emitió la Circular para que no se entreguen a los interesados expedientes o comunicaciones para llevarlos a otra oficina, pidiendo que esos documentos se tramiten por los conductos legales.

Políticamente, a pesar de los problemas que enfrentó, el general José Joaquín de Herrera concluyó su periodo presidencial y entregó el poder al general Mariano Arista en enero de 1851, cabe destacar que el presidente entrante estaba enemistado con los conservadores y contaba con el apoyo de los liberales.

El 2 de enero de 1851 el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores emite el Reglamento que ha de Observarse en el Despacho de la Presidencia, Ministerios y demás Oficinas. Ese Reglamento tiene como objetivos: distribución regular del tiempo y la puntualidad de los empleados en sus labores; evitar que los empleados públicos se distraigan en sus labores, y que reine el decoro en las oficinas.

En el Reglamento se establece que el presidente despachará los negocios los lunes y jueves con los ministros de Hacienda y Justicia; martes y viernes con las secretarías de Relaciones y Guerra; la audiencia pública presidencial se otorgaría a las "personas

[133] *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.,* nota 13, p. 478.
[134] Véase el número 3064 de la colección Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.,* nota 6, t. V, pp. 384 y 385.

que lo soliciten", el miércoles y sábado, para lo cual se instituye un registro. Los amigos del presidente deberían pedir cita a través del ayudante de guardia. Los ministros estaban obligados a dar audiencia pública tres veces por semana en una sala "decente" con suficientes asientos.

Además, el Reglamento establecía que los ministerios debían presentar el 15 de cada mes el presupuesto del mes siguiente para su revisión; el cual pagaba la Tesorería general acatando las órdenes de cada secretario. También señalaba que los ministerios y las oficinas estarían abiertos de nueve y media de la mañana a tres de la tarde, y que todos los empleados deberían estar en sus puestos a las diez de la mañana en el desempeño de sus tareas relativas.

Para el 31 de enero de 1851 la Secretaría de Estado y despacho de Hacienda emite el Reglamento sobre Presupuestos Ministeriales, donde se establece que sólo se pagará lo establecido en el presupuesto y se instituyen los libros de "debe" y "haber" para cada ministerio. Hay una distinción entre ordenador y pagador en el ejercicio presupuestal, la primera responsabilidad corresponde al ministro y la segunda al comisario, pagador o distribuidor. También, el 5 de febrero de 1821 el Ministerio de Guerra y Marina expide el Reglamento que debe observarse en el pago que hagan las oficinas.

El 24 de mayo de 1851 aparece el Decreto del Gobierno, a través del cual se expide el Reglamento para la Comisaría General del Ejército y Marina Nacional. En él se establece que la Comisaría General es el centro de la contabilidad del ejército, que depende del Ministerio de la Guerra en la parte administrativa y que contará con subcomisarías, subintendencias y pagadurías militares y de marina. Esta comisaría elaboraba el presupuesto, realizaba los pagos y contratos, entre otras funciones.

El 10 de junio de 1851 se emite la Orden del Ministerio de Hacienda a través del cual se establece una Junta Consultiva de Hacienda, presidida por el propio secretario del ramo, integrada por el contador mayor; el más antiguo nombramiento de tesoreros; los administradores generales de correos y contribuciones; el director general de rentas estancadas; tres representantes de las industrias agrícola, minera e industrial fabril, y un letrado nombrado por el gobierno.

El 22 de junio de 1851 se expide el Reglamento del Ministerio de Guerra, que quedó integrado con cinco departamentos: La Secretaría de Guerra; la Plana Mayor del Ejército; la Dirección de Artillería; la de Ingenieros; y la Comisaría General del Ejército y Marina. También se instituye la Junta Consultiva de Guerra, en la que participan el jefe de la Plana Mayor y los directores de Artillería e Ingenieros. Los trabajos de la Secretaría de Guerra se dividían en secciones y mesas. Existía la obligación de llevar expedientes y otorgaba facultad a los jefes de departamento para elaborar el reglamento respectivo. Además, se creaban las secciones de oficialía mayor, secretaría particular, operaciones, colonias militares, ejército, marina y central.

El 24 de junio de 1851, en acatamiento a la orden del 10 de junio, surge el Reglamento de la Junta Consultiva de Hacienda, donde se regula su actividad, integración y sus sesiones, entre otras cuestiones.

El 10 de septiembre de 1851 se emite la Orden del Ministerio de Hacienda donde se establece una sección que reciba los archivos de los comisarios, subordinada a la Tesorería General, denominada de archivos, integrada por siete individuos pertenecientes a la clase de cesantes, que se ocuparía de recibir los archivos, clasificarlos e inventariarlos, una vez hecho lo anterior, el jefe de la sección debía enviar los documentos a la Contaduría Mayor para la glosa de cuentas, entre otras cuestiones.

En lo que se refiere a los empleados, el 21 de mayo de 1852 aparece la Ley por la que se declaran amovibles los empleados que se nombren en lo sucesivo, en la que se establece la facultad del gobierno de remover a voluntad a los empleados nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de oficinas de la Federación a partir de la publicación de la Ley; además, se otorgan facultades al gobierno para suprimir oficinas innecesarias y para reformar la planta de las que permanezcan.

Para mayo 27 de 1852 se organiza el Ministerio de Hacienda, a través del Reglamento de Hacienda, en el que se establece que habrá un oficial mayor y seis secciones directivas, a saber: de aduanas marítimas, fronterizas y de cabotaje; de crédito público; del derecho de consumo, contribuciones directas y demás rentas; de las rentas públicas; de cuenta general, de valores y de formación de presupuestos generales y económicos; de registros y archivo.

El 25 de junio de 1852 se genera otro Decreto que contiene el Reglamento del Ministerio de Hacienda, donde se fijan las horas de despacho, la audiencia pública, la vigilancia y regularidad de las labores de la secretaría, entre otras cuestiones. Al día siguiente, 26 de junio de 1852, aparece el Reglamento y Planta General de la Tesorería de la Nación, con seis secciones: de contabilidad; de tesoro; de presupuestos generales y cuentas personales; de correspondencia; de conversión de deuda interior, rezagos y liquidación de cuentas antiguas. También, el 14 de julio de 1852 aparece el Reglamento y Planta de la Administración de Contribuciones Directas.

El 24 de agosto de 1852 se emite el Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones y Justicia. Para el caso del Ministerio de Relaciones se establece un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo; un archivero; escribientes de primera y de segunda; escribientes tercero y cuarto; un portero, un mozo de oficios y dos ordenanzas. Para el Ministerio de Justicia un oficial mayor; oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; un archivero; cuatro escribientes; un portero, un mozo de oficios y dos ordenanzas. Se establecía que los negocios de cada ministerio se dividirían en cuatro secciones. Al Ministerio de Justicia se reasignaban el gobierno político y económico del Distrito Federal; los negocios de hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección, la instrucción pública y establecimientos literarios, teatros y diversiones públicas; montepío, pestes y vacunas, entre otros.

Esa misma fecha se expidió el Decreto del Gobierno que contiene el Reglamento Interior de la Junta de Crédito Público, que regulaba lo relativo a las libranzas. El 28 de agosto de ese año se expide el Reglamento de las Oficinas de Correos, donde, para su mejor administración, se divide la renta de correos en dirección y contaduría generales, administración principal y subalterna.

El 15 de septiembre de 1852 se expide el Decreto del Gobierno a través del cual se designa la Planta de los Empleados en la Secretaría de Hacienda, que se reduce en términos del artículo 1o. del mismo. Para el 21 de septiembre de 1852 se expide el Decreto que contiene varias prevenciones respecto de los empleados, en donde se prohibía que dos o más personas disfrutaran simultáneamente del sueldo de un mismo empleo, y se establecían las reglas para atender a los empleados cesantes; y la Circular del Ministerio de Hacienda que determina las cualidades de los meritorios para ser admitidos en las oficinas del gobierno, entre ellas, saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, gramática castellana, aritmética, elementos de geografía, tener buena conducta moral y civil, y cuando menos dieciséis años de edad.

El 12 de octubre de 1852 surge el Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Relaciones, en donde se establece lo necesario para el despacho del ramo, la audiencia pública, la autorización de los acuerdos y resoluciones; también señala que las labores del ministerio se apoyaran en cuatro secciones: Central; de Negocios de Europa; Negocios de América, y del Interior, cuyos jefes serán el oficial mayor y los oficiales 1o., 2o. y 3o., según el Decreto del 24 de agosto.

En lo político, el Congreso de 1852 le negó facultades extraordinarias al general Arista para enfrentar la situación política grave del país. En este contexto, surgen diversos pronunciamientos como el de los "cívicos" al mando del coronel José María Blancarte en julio de 1852 en Guadalajara; el del coronel Francisco Bahamonde en Michoacán, y el de 20 de octubre de 1852, fraguado por civiles y auspiciado por el clero que reclamaban la destitución del presidente Arista y el regreso de Antonio López de Santa Anna, o Plan del Hospicio.

El 5 de enero de 1853 renunció el general Mariano Arista, por lo que la Presidencia de la República la ocupó Juan Bautista Ceballos, ministro de la Corte; sin embargo, su presidencia sólo duró un mes, pues se vio obligado a renunciar y su lugar lo ocupó el general Manuel María Lombardini[135] el 7 de febrero de 1853.

---

[135] El general Lombardini ocupó la presidencia gracias a las reformas que sufrió el Plan de Jalisco (Plan del Hospicio de 20 de octubre de 1852), y modificado por los convenios del 6 de febrero de 1853. En los artículos 7o., 9o. y 12, se establecía el Consejo de Estado para "expeditar" la marcha de la administración pública, integrado por veintiuna personas nombradas por el Poder Ejecutivo; llamar solemnemente al general Antonio López de Santa Anna, y la responsabilidad de los secretarios del despacho ante el primer Congreso constitucional.

Como los conservadores pensaban en la dictadura para poner orden, llamaron a Antonio López de Santa Anna de su exilio en Colombia y el 17 de marzo de 1853 se le invistió como presidente de la República; además, con el apoyo de los centralistas, encabezados por el líder del partido conservador Lucas Alamán, se le otorgaron los poderes necesarios para que durante un año gobernara sin Constitución.

Entre el gabinete nombrado por Antonio López de Santa Anna se encontraban Lucas Alamán como ministro de Relaciones Exteriores; Teodosio Lares como ministro de Justicia; Antonio de Haro y Tamariz de Hacienda, y José María Tornel y Mendívil como ministro de Guerra.[136]

Lucas Alamán trató de organizar la dictadura y elaboró las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, del 23 de abril de 1853, con lo que se inició la centralización de los poderes y rentas. Una de las medidas que implementó López de Santa Anna fue reprimir el ejercicio de la libertad de imprenta.

En las Bases de 1853 destaca la existencia de cinco ministerios: de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda. Como consecuencia de la creación de este ministerio, se suprimen las direcciones de industria y colonización, y las de los demás ministerios que se ocuparan de los asuntos asignados al nuevo ministerio.[137]

En las Bases se ordenaba una distribución “conveniente” de los negocios para el pronto despacho; se establecían los negocios a cargo del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, entre ellos: la formación de la estadística general, la colonización, el fomento de la industria y comercio, la expedición de patentes y privilegios, las exposiciones de productos, el desagüe y las obras públicas.[138]

Además, se instituía la junta de ministros, para tratar los asuntos de gravedad, con la obligación de llevar un libro de acuerdos a cargo del oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, y otro particular de cada ministerio. Proponía una revisión al personal de las secretarías del despacho, de la Contaduría Mayor, de la Tesorería General y demás oficinas; se establecía la obligación de formar un presupuesto que

[136] El Ministerio en su mayoría representaba los principios conservadores, y en su conjunto la división y la lucha de las opiniones y el mayor embarazo para la administración. Véase Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VIII, p. 374.

[137] Véanse los artículos 1o. y 4o. de las Bases de 1853.

[138] Véanse los artículos 2o. y 3o. de las Bases de 1853.

servía como regla para los gastos que se erogaran; se creaba la figura del Procurador General de la Nación, para representar el interés de la nación en los asuntos contenciosos o de hacienda; se ordenaba la expedición de los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y de las medidas necesarias para la mejora de la administración de justicia. También se creaba el Consejo de Estado para dictaminar sobre asuntos de gravedad e importancia.[139]

> Se previó que el ministro Alamán resolvería la cuestión política según su solo capricho y sin esperar al Congreso ofrecido, dándose después una ley represiva de imprenta. Esto último era evidente, pues las doctrinas conservadoras perecen por la discusión. No se engañaron esas previsiones: el días 22 el gobierno expidió un Decreto estableciendo las bases de la administración centralista de la República, hasta la que fuese promulgada la nueva Constitución, separando todos los ramos del interior del Ministerio de Relaciones, y pasándolos al de Justicia; creando un nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; decretando la formación de un presupuesto; creando el cargo de procurador de la nación; decretando la revisión de todos los actos del gobierno desde que fue disuelto el último Congreso; y declarando, por último, en receso todas las Legislaturas. El 25 apareció el segundo Decreto previsto, esto es, el que restringía la libertad de prensa…[140]

El 12 de mayo de 1853 se emite el Decreto a través del cual se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, a la que se encomiendan los negocios relacionados con el Consejo de Estado, gobierno interior, policía de seguridad, montepíos, cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección, libertad de imprenta, etcétera. Además, se modificaba la denominación de las secretarías para quedar: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público.

El 17 de mayo de 1853 surgió el Decreto del Gobierno a través del cual se designan los ramos correspondientes a cada ministerio. A la Secretaría de Relaciones Exteriores se le asignó lo relativo al ramo exterior; los consulados; la designación y conservación de los límites de la República; la expedición de cartas de seguridad y naturaleza; los pasaportes y legalización de firmas, las academias y establecimientos literarios; las academias de historia y de la lengua; el archivo general; la biblioteca; el museo; la academia de bellas artes de San Carlos; el ceremonial del palacio; las impresiones del gobierno; las loterías, y las recompensas nacionales.

---

[139] Véase la sección primera, artículos del 5o. al 10 de las Bases de 1853 y sección segunda, artículos del 1o. al 4o.

[140] Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 4, t. VIII, p. 374.

A la Secretaría de Gobernación se le asignó el Consejo de Estado; el gobierno interior de la República; la policía de seguridad; montepíos y establecimientos benéficos; cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección; libertad de imprenta; propiedad literaria; festivales nacionales y diversiones públicas; pestes, prevención y socorros en caso de que ocurran.

La Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública tenía asignado el ramo de justicia; los negocios eclesiásticos; la instrucción pública, y las sociedades literarias y científicas del ramo.

Por último, a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio se le asignó la formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil; la colonización; el fomento de los ramos industriales y mercantiles; establecimientos de enseñanza en estos ramos; la expedición de patentes y privilegios; la exposiciones agrícolas, minera y fabril; los caminos, canales y las vías de comunicación; el desagüe de la ciudad de México; las obras públicas; conserjería, muebles y obras del palacio, y la sociedad de geografía y estadística.

Además, se les autorizaba para fijar la planta de sus empleados, y emitir los reglamentos necesarios para su gobierno interior, la división de los negocios y su distribución entre sus secciones.

El 20 de mayo de 1853 aparece el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Ejército, donde se divide al instituto armado en dos clases de todas las armas: permanente y activa; se establece el Estado Mayor del Ejército, se organiza el cuerpo de ingenieros, la artillería y el cuerpo médico-militar.

El 25 de mayo de 1853 se emite la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, en la que se excluye del conocimiento de la autoridad judicial las cuestiones administrativas, entre las que se encuentran: obras públicas, ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; las rentas nacionales; los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria cuando se vinculen con el interés general; la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; y su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil; además, se crea un Consejo de Estado con una sección de lo contencioso administrativo. Además, ese mismo día y año se expide el Reglamento de esta Ley.

El 31 de mayo de 1853 se expide el Decreto del Gobierno que establece la Planta del Ministerio de Gobernación, integrada por un oficial mayor, oficiales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, y sexto, un archivero, cinco escribientes primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, un portero, un mozo de oficio, y dos ordenanzas. Además se asignaban partidas para gastos de oficio, secretos y extraordinarios.

El 16 de junio de 1853 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Palacio Nacional, que estaba a cargo de un gobernador y un arquitecto, nombrados ambos por el presidente, un conserje y otros dependientes (un escribiente y dos mozos) con la encomienda de la seguridad, conservación, policía y ornato del Palacio Nacional. Ese Reglamento es uno de los antecedentes de la integración de la presidencia a la organización central.

El 17 de junio de 1853 se expide el Reglamento del Consejo de Estado, que se integra por veintiún individuos nombrados por el gobierno, con funciones de preparar y redactar los proyectos de ley y los reglamentos administrativos; dar dictamen sobre los negocios del gobierno, y conocer del contencioso administrativo. Se establecían seis secciones integradas por tres individuos, correspondientes a cada uno de los ministerios, encargadas de dictaminar los asuntos. La de Hacienda era la cinco y la de Justicia la cuatro. Además se permitía en casos graves actuar al Consejo en pleno. Se nombraba a un secretario para redactar el acta respectiva.

El 25 de agosto de 1853 surge el Decreto del Gobierno para el Arreglo del Cuerpo Diplomático, que crea a los enviados plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios de legaciones y oficiales de ellas. La prelación se vincula con la antigüedad, y establece el sueldo y gastos según legaciones, además de las cuestiones relacionadas con pensiones y retiros.

El 5 de septiembre de 1853 se expide el Decreto del Gobierno para el Arreglo de la Secretaría del Consejo de Estado, integrada por un oficial mayor, un oficial segundo, que será secretario de la sección de lo contencioso, de un tercero que será archivero y seis escribientes.

El 3 de octubre de 1853 se emite el Decreto del Gobierno sobre Fondos Municipales, donde se establece el cobro de impuesto por la expedición de permiso para vender pulque y licores al menudeo; por puesto de frutas, verduras y demás efectos; diversiones públicas y sorteos; por carruajes; por perros; entre otros. El 11 de noviembre de 1853 se expide el Decreto del Gobierno sobre Clasificación de los Empleados de Hacienda, entre los que se encuentran en servicio, jubilados, cesantes, reformados y excedentes. Como balance para este período se afirma que:

> De tal manera que en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún vinculada al principio de las "cuatro causas". Resulta interesante hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, cuando la estructura se hace más compleja y cuando más se dife-

> renciaron sus funciones. De esta manera, en 1853 al final de las múltiples idas y venidas de Antonio López de Santa Anna al poder, lanza el Decreto Bases para la Administración de la República por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones.[141]

El 1o. de marzo de 1854 se inició una rebelión liberal encabezada por don Juan Álvarez, sustentada en el Plan de Ayutla, formulado por el coronel Florencio Villarreal y apoyado por Ignacio Comonfort. En el Plan de Ayutla ya se advierte la madurez de las ideas liberales en México, pues, por un lado, se advierte la necesidad de los revolucionarios por luchar en contra de la dictadura de Antonio López de Santa Anna en defensa de las libertades públicas, y por el otro, ya no se declara la intolerancia religiosa. Así, el Plan señalaba:

> …
> 1o. Cesan en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos o se opusieran al presente Plan.
> …
> 3o. El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad de independencia del Territorio nacional, a los demás ramos de la administración pública.

Como se advierte, para la historia de la administración pública destacan las facultades discrecionales al presidente para el arreglo de los ramos administrativos.

En lo político, después de más de un año de intensos enfrentamientos, el 9 de agosto de 1855 Santa Anna huyó de México hacia La Habana, Cuba. Como corolario de esta fase histórica se puede afirmar que el tránsito por estas vicisitudes prepara al país para la fase liberal.

En el ámbito de la administración pública el 15 de mayo de 1856 aparecerá el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que en su sección sexta se ocupará del gobierno general; en lo que se refiere a los ministerios decreta la continuación de los de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

El aprendizaje obtenido durante la independencia fructifica en el carácter de insignes liberales artífices de la Constitución de 1857 y de importantes reformas legales repre-

---

[141] Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal,* visible en http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm (consultada el 6 de junio de 2009).

sentadas en las denominadas Leyes de Reforma. Valientes que enfrentan una lucha fraticida y la invasión francesa. Además, muestra la oscilación de nuestras instituciones administrativas, devenir que se encuentra presente en las constantes transformaciones de la administración pública de nuestros días.

VIII. Fuentes

Alamán, Lucas, "Examen de la organización general de la administración pública", *Revista de Administración Pública,* México, núm. 50, abril-junio de 1982.

-----, "Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante. Con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir", en MATUTE, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea,* UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, vol. XV, 1992.

Chanes Nieto, José, "Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *Revista de Administración Pública,* México, núm. 50, abril-junio de 1982.

Cortiñas-Peláez, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas,* México, año 13, núm. 13, 1989.

Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal,* visible en http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm (consultada el 6 de junio de 2009).

Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones desde la independencia de la República,* edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876 y 1877, ts. I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Mora, José María Luis, *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837,* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, 1986.

Pérez Toledo, Sonia; "El pronunciamiento de julio de 1840 en la ciudad de México", en Matute, Álvaro (ed.), *Estudios de historia moderna y contemporánea,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas vol. XV, 1992.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México,* 1. Bases y estructuras, México, INAP, 1984.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano. II. La sociedad fluctuante,* 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Riva Palacio, Vicente (Dir.), *México a través de los siglos,* 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. VII.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005,* 24a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2005.

Zoraida Vázquez, Josefina (comp. e int.), *Manuel Crescencio Rejón,* México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA TERCERA REPÚBLICA (FEDERAL LIBERAL) (1855-1910)

Jorge Fernández Ruiz

SUMARIO: I. Introducción; II. La Constitución de 1857 y sus reformas; III. Las Leyes de Reforma; IV. Estatuto Provisional del Segundo Imperio; V. La reforma administrativa juarista; VI. Gobierno de Porfirio Díaz; VII. Fuentes.

I. Introducción

El 10 de octubre de 1824 se inició la primera etapa de la administración pública mexicana desarrollada durante el régimen constitucional, al asumir –al abrigo de la Constitución Federal promulgada apenas el cuatro de ese mismo mes y año– la Presidencia de la República el general Miguel Fernández Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria, quien, consecuentemente, encabezó la administración pública federal, coexistente con las administraciones públicas de los estados y del Distrito Federal, desde la primera de las fechas señaladas, hasta el 31 de marzo de 1829.

Aquella primera etapa de la administración pública mexicana con régimen constitucional tuvo corta duración, apenas una década, pues mediante la Ley del 23 de octubre de 1835, se canceló la forma federal de Estado y consecuentemente la administración pública de la Federación y las respectivas de los estados y del Distrito Federal, y se establecieron las Bases para una nueva Constitución, con lo que el país inició su recorrido por el ruinoso camino de la inconstitucionalidad, cuyos riesgos la propia Constitución de 1824 había señalado al final de su proemio:

> Si nos desviamos de la senda constitucional; si no tenemos como el más sagrado de los deberes mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código; si no concurrimos a salvar este depósito y lo ponemos a cubierto de los ataques de los malvados; mexicano, seremos en adelante desgraciados, sin haber sido antes más dichosos: legaremos a nuestros hijos la miseria, la guerra y la esclavitud; y a nosotros no quedará otro recurso sino escoger entre la espada de Catón y los tristes destinos de los Hidalgos, de los Minas y Morelos.

Debemos recordar que el Congreso que expidió las Bases de marras, era elegido con carácter ordinario, y como tal abrió las sesiones de sus cámaras el 4 de enero de 1835; empero, poco después ilícitamente se erigió, por sí y ante sí, en constituyente, supuesto carácter con el que expidió, el 23 de octubre de 1835, las *Bases para la nueva Constitución,* que abolieron la forma federal del Estado mexicano y, en consecuencia, la pluralidad de administraciones públicas que ello implicaba.

La espuria Constitución centralista conocida como Las Siete Leyes, que sustituyó a la de 1824, dispuso, en la cuarta de sus leyes, una sola administración pública para todo el país, encabezada por el titular del Supremo Poder Ejecutivo, secundado por sus cuatro ministros, a cuyo cargo estaban los ramos de lo Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda, y Guerra y Marina. Este esquema de administración pública se mantuvo, en términos generales, durante los gobiernos conservadores durante casi dos décadas, hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855, que restableció la forma federal de Estado y, a través del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, erigió al presidente de la República en jefe de la administración pública general del país, con todas la facultades que el propio Estatuto no asignara expresamente a los gobiernos de los estados y territorios.

Como acabo de señalar, la Constitución de 1857 entró en vigor el 18 de septiembre de ese año, y formalmente se mantuvo hasta el 1o. de mayo de 1917, fecha en que, de conformidad con el artículo primero transitorio de la Constitución de 1917, iniciaría la vigencia de ese nuevo ordenamiento; empero, en ese medio siglo, hay largos periodos en los que la vigencia fue ilusoria o claramente interrumpida.

Es dable considerar como preámbulo de las Leyes de Reforma, y de la Constitución de 1857, a la llamada Ley Juárez, publicada el 23 de noviembre de 1855 con el nombre Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares, a los que les quitó competencia en los negocios civiles, dejándoselas sólo en materia de delitos comunes de los sujetos a su respectivo fuero (artículo 42), y estableciendo la posibilidad de renunciar al fuero eclesiástico en lo relativo a delitos comunes (artículo 44).

Esos dos artículos, 42 y 44, emprendían el desmantelamiento de la vetusta estructura teocrático-militar que había dominado al país desde el establecimiento de la Colonia, apoyada en dos principios estrechamente unidos, igualmente anacrónicos, superlativamente injustos: intolerancia religiosa y trato privilegiado al clero y al ejército, o sea, religión y fueros, los que, robustecidos a discreción por la clase dominante, en 1821, ante la ingenuidad insurgente, pasaron en grosero contrabando al México independiente, a través del Plan de Iguala.

Dichos principios los recogió el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y prevalecieron en la Constitución del mismo año (artículos 3o. y 154): "La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra... Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes...".

Así habían pasado incólumes estos principios de intransigencia y privilegio: ¡religión y fueros!, de una Constitución a otra, de uno a otro proyecto, de una a otra enmienda constitucional, como tabús intocables, impuestos por los monarquistas, aplaudidos por los centralistas, aclamados por los conservadores, bendecidos por los obispos y canónigos, respetados por los moderados, temidos por los auténticos liberales. ¡Religión y fueros!, están en el artículo 3o., fracción I, de la Ley Primera y en el artículo 30 de la Ley Quinta de la Constitución de las Siete Leyes de 1836; aparecen también en los artículos 1o., 10, fracción I, y 106 del Proyecto de Reforma Constitucional de 1840; persisten en los artículos 2o., 7o., fracción IV; 112, fracción VII, y 131 del primer Proyecto Constitucional de 1842, y en los artículos 31, 94, fracción VII, y 121 del Segundo Proyecto de 1842; perduran en los artículos 6o., 9o., fracción VIII, y 118, fracción X de las Bases Orgánicas de 1843; y se mantienen en el Acta de Reformas de 1847; en suma, todas nuestras cartas constitucionales anteriores a 1855, ya sea monárquicas, federales o centralistas, recogen, como si fueran insustituibles, los principios enunciados en el lema ¡Religión y fueros!, en cuya defensa se traicionó a la Patria, con cuyo amparo se ensangrentó al país, y en cuyo nombre se cometieron injusticias sin fin, innumerables tropelías, incontables arbitrariedades.

En la circunstancia antes señalada conviene hacer el análisis de la administración pública a la luz de cinco aspectos emblemáticos de ese medio siglo: el de la Constitución de 1857 y sus reformas, el de las Leyes de Reforma, el del Estatuto Provisional del Segundo Imperio, el de la reforma administrativa juarista y el del gobierno de Porfirio Díaz.

II. La Constitución de 1857 y sus reformas

Aun cuando la Constitución de 1857 no satisfizo a los liberales ni a los conservadores, la mayoría de los liberales puros la aceptaron por representar un avance significativo de los derechos humanos, de la libertad, de la democracia, del federalismo y del progreso

de la República que concilió lo deseable con lo posible. A este respecto, el diputado constituyente León Guzmán resumió la evaluación formulada por los propios autores de dicha ley fundamental, en los siguientes términos:

> El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad.[142]

La segunda etapa de la administración pública mexicana desarrollada ya como régimen constitucional dio comienzo el 18 de septiembre de 1857 al entrar en vigor la Constitución promulgada en ese mismo año, que restableció la forma federal del Estado mexicano, con gobierno republicano, con soberanía popular y democracia representativa, al tenor de su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Al restablecer la Constitución de 1857 la forma federal de Estado, reaparecieron el Distrito Federal, los estados de la República y las correspondientes administraciones públicas locales; empero, la defección del presidente Ignacio Comonfort, traducida en su ataque a la recién jurada Constitución por medio del Plan de Tacubaya, que pretendió derogarla, impidió su cabal vigencia durante un lapso de varios años, que se prolongó hasta después de concluida la intervención francesa.

Entre las aportaciones hechas por la Constitución de 1857 al derecho administrativo mexicano, destaca la distinción –que subsiste hasta la fecha en el orden jurídico mexicano– entre sanciones penales y administrativas, de manera que se reservó a la autoridad judicial la facultad de imponer las primeras y a la autoridad administrativa la atribución de aplicar las segundas, mismas que se hicieron consistir en multa de hasta quinientos o reclusión hasta por un mes.

Con el modelo estadounidense a la vista, el artículo 117 de la Constitución de 1857 estableció las bases para la distribución de competencias –incluida la que atañe a la materia administrativa– entre la Federación y los estados de la República, conforme a la breve fórmula siguiente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por

[142] Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857,* México, El Colegio de México, 1957, p. 963.

esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"; dicha facultad está reproducida literalmente en nuestra Constitución vigente.

A efecto de imponer orden y disciplina en el ejercicio del gasto público, el artículo 119 de la carta del 57 dispuso: "Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". La esencia de este precepto fue retomada por el artículo 126 de la Constitución de 1917.

Con la Constitución de 1857 se restableció la pluralidad de administraciones públicas, y en lo relativo a la federal, implícitamente se ratificó en su jefatura al titular del Poder Ejecutivo, previsto como unipersonal y denominado "presidente de los Estados Unidos Mexicanos", a quien el artículo 85 facultaba para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a cuyo cargo estaban las dependencias de la administración pública –secretarías de Estado– que integraban la administración pública federal.

Desde luego, el nombramiento de los secretarios del despacho no era la única facultad que el artículo 85 constitucional confería al presidente de la República, pues, además, incluía las siguientes facultades y obligaciones –sin señalar cuáles eran facultades y cuáles obligaciones–:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente.
IV. Nombrar, con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.
VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.
XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.
XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Entiendo a la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

En este entendido, de la Constitución de 1857 se desprendía una administración pública federal coexistente con tantas administraciones públicas locales como estados de la República existieran, más la administración pública del Distrito Federal.

Por lo que hace a la administración pública federal, su estructuración se hizo exclusivamente conforme a la forma organizacional de la centralización administrativa, que predica reunir en su centro la decisión de las actividades de la administración pública y promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios. Conviene recordar que en aquella época, en el mundo no existía más forma organizacional de la administración pública que la centralización administrativa.

Téngase presente que la centralización es una forma organizacional que se emplea en la estructuración de la administración pública, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público, lo que se traduce en la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios públicos, y en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Toda vez que en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, razón por la cual no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

Destaca entre las ventajas de la centralización administrativa el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas.

La centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

Implica el poder de nombramiento, la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en la fracción II del artículo 85 de la Constitución de 1857 se facultó al presidente de la República a nombrar libremente a los titulares de las dependencias de la administración pública, o sea, a los secretarios de Estado, así como a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

En la Constitución de 1857, el poder de nombramiento quedaba acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, creaba una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra subordinación, entre el presidente de la República y el personal de la administración pública.

El poder de remoción refuerza al poder de nombramiento, en cuyo ejercicio el titular de la administración pública puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de la fracción II del artículo 85 de la carta del 57, podía nombrar y remover libremente a sus colaboradores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El poder de mando conlleva la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia.

El superior, en ejercicio del poder de decisión, puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, permite a los órganos emitir o disponer los actos administrativos, cuyos trámites previos quedan a cargo de los órganos inferiores.

Merced al poder de vigilancia, el superior inspecciona y vigila la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, y puede saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor; además, puede determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se lleva a cabo mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

Apoyado en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario son diversas, y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

Se puede entender el poder de revisión como la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior, y de suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Desde luego, el poder de revisión conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

Asimismo, el titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para resolver conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La inexistencia del poder para la resolución de conflictos de competencia, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo.

Así pues, como decía, la administración pública, durante la vigencia de la ley fundamental de 1857, fue centralizada en su totalidad, y se integró básicamente con las secretarías de Estado, acerca de las cuales, en su artículo 86 previno: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

En tanto que para desempeñar el cargo de secretario, el artículo 87 de dicho ordenamiento sólo requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos.

El artículo 88 de la Constitución de 1857 retomó, del artículo 118 de la de 1824, la figura del refrendo, consistente en que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberían ir firmados por el secretario del despacho del ramo, a que el asunto correspondiera, requisito sin el cual no serían obedecidos.

Asimismo, en su artículo 89, la Constitución del 57 mantuvo la obligación impuesta a los secretarios del despacho, por el artículo 120 de la de 1824, de dar cuenta al Congreso del estado que guardaran sus respectivos ramos.

Por su parte, el artículo 57 del código fundamental del 57 estableció: "se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se le denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Ahora bien, el ordenamiento constitucional del 57 no establecía el cargo de vicepresidente de la República, como erróneamente refieren muchos escritores, pero, en cambio, en su artículo 79 previno: "En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevo electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia". En consecuencia, el presidente de la Suprema Corte sustituía al de la República en los términos señalados.

Los comicios del 14 de julio de 1857 designaron presidente de la República a Ignacio Comonfort Ríos (a la sazón presidente interino) y presidente de la Suprema Corte de Justicia a Benito Pablo Juárez García, quienes debían asumir sus respectivos cargos el primero de diciembre del mismo año; empero, el 3 de noviembre antes de realizarse el cómputo de los sufragios para presidente de la Suprema Corte, Comonfort nombró a Juárez Secretario de Gobernación para remediar las graves dificultades políticas que enfrentaba.

El cómputo relativo al cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia se realizó el 18 de noviembre de aquel año, por lo que Juárez renunció a la Secretaría de Gobernación el 30 de noviembre y al día siguiente asumió la más alta magistratura judicial del país; sin embargo, Comonfort, ya como presidente constitucional, solicitó al Congreso –entonces unicameral– le concediera a Juárez licencia para separarse de su nuevo cargo a fin de que pudiera regresar a su cartera de Gobernación, a lo que accedió la Cámara, por lo que se reincorporó al gabinete de Comonfort el 2 de diciembre.

El 17 de diciembre de aquel año se proclamó el Plan de Tacubaya signado por Félix María Zuloaga y Manuel Payno, que no fue más que un golpe de Estado que desconocía la Constitución y declaraba presidente, con carácter de dictador, a Comonfort, quien desde luego lo aprobó –ya que él lo había promovido y alentado–, con lo que, mediante ese autogolpe, cambió su honroso título de presidente por el de un vulgar sedicioso.

Por no respaldar la embestida contra la Constitución, Juárez fue encarcelado el mismo 17 de diciembre hasta el 11 de enero de 1858, fecha en la que un arrepentido Comonfort lo liberó, apenas 12 días antes de que Zuloaga lo sustituyera en la espuria presidencia.

En suma, la administración pública durante la vigencia de la Constitución de 1857, se organizó –tanto en el ámbito federal, como del Distrito Federal y de los estados– de acuerdo con la forma organizacional de la centralización administrativa, lo mismo durante el gobierno de Juárez y de Lerdo de Tejada, que en el largo periodo del Porfiriato; forma de organización que también adoptó Maximiliano en el llamado Segundo Imperio Mexicano.

III. Las Leyes de Reforma

Tras el golpe de Estado de Comonfort y Zuloaga, el general Anastasio Parrodi, a la sazón gobernador de Jalisco, promovió una coalición de estados para sostener la Constitución del 57 y reconocer como presidente de la República, con base en el artículo 79 constitucional, al presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez, a partir del momento en que entrara a cualquiera de los estados coaligados: Michoacán, Querétaro, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, Colima y Guanajuato. Juárez mismo resumió en su *Diario* su tránsito de la prisión a la Presidencia de la República, en los siguientes términos:

> El día 11 de enero salí en libertad y el día 12 salí de México para la hacienda de Chihuahuacán con don Manuel Ruiz y don Nicolás Pizarro. El día 13 en la tarde salí con dirección a la hacienda de San José Acolman, dormí en el campo y el día 14 llegué a dicha hacienda. El día 15 vine a Cuautitlán a esperar el guayín del correo para irme a Querétaro en el mismo… El día 17 en la tarde salí de Querétaro y el día 18 a las nueve de la mañana llegué a Guanajuato y el día 19 declaré establecido ahí el Gobierno.

Obligado a buscar la seguridad de su gobierno itinerante, Juárez y su gabinete van de Guanajuato a Guadalajara, después a Colima, para luego, a partir del 4 de mayo de 1858, con el respaldo del gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, establecerse en Veracruz, donde expidió las llamadas Leyes de Reforma, ordenamientos jurídicos de carácter general que versaron sobre nacionalización de bienes eclesiásticos, ocupación de bienes eclesiásticos, matrimonio civil, registro civil, secularización de cementerios, días festivos, libertad de cultos, hospitales y beneficencia, y extinción de comunidades religiosas.

1. Nacionalización de bienes eclesiásticos

El 12 de julio de 1859, a la mitad de la guerra que se ha llamado de los Tres Años, el presidente interino Benito Juárez expidió la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos; durante meses, el benemérito había venido esperando el momento oportuno para expedir las leyes reformistas, cuidando, como lo aconsejaba Ocampo, no convertir en religiosa aquella guerra que libraban contra los intereses que los conservadores habían heredado de la dominación española: los caudillos liberales urgían impacientes la expedición de las leyes de reforma, hasta que por fin, don Santos Degollado, general en jefe del ejército federal, cruza el país, desde Colima hasta Veracruz, y expone personalmente al presidente Juárez los motivos por los que los combatientes federales de Nuevo León, Coahuila, Zacatecas y Jalisco, se han anticipado a nacionalizar los bienes del clero, y la conveniencia de emitir, de inmediato, las leyes reformistas. Consecuentemente, el 7 de julio de 1859, Juárez lanza el histórico manifiesto en el que exponía el programa de la Reforma:

1o. Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.
2o. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
3o. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.
4o. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
5o. Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
6o. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para

> atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.[143]

El 12 de julio de 1859, el gobierno legítimo de Juárez expidió la ansiada Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que constituyó un golpe demoledor, contundente, definitivo, para los mezquinos intereses temporales del clero; por esta Ley se hizo pasar al dominio de la nación los bienes del clero regular y secular; se estableció la separación de la Iglesia y del Estado; se suprimió la intolerancia religiosa y las órdenes de religiosos; se prohibió la fundación de nuevas órdenes religiosas y el uso de hábitos de las suprimidas; se clausuraron los noviciados de monjas y se establecieron penas hasta de cuatro años de presidio para los infractores. Todas estas disposiciones se justificaron plenamente en los certeros considerandos de esta Ley:

Considerando:

> Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraerse de la dependencia a la autoridad civil:
>
> Que cuando ésta ha querido, favoreciendo al mismo clero, mejorar sus rentas, el clero, por sólo desconocer la autoridad que en ello tenía el soberano, ha rehusado aun el propio beneficio:
>
> Que, cuando quiso el soberano, poniendo en vigor los mandatos mismos del clero sobre obvenciones parroquiales, quitar a éste la odiosidad que le ocasionaba el modo de recaudar parte de sus emolumentos, el clero prefirió aparentar que se dejaría perecer antes que sujetarse a ninguna ley:
>
> Que como la resolución mostrada sobre esto por el Metropolitano, prueba que el clero puede mantenerse en México, como en otros países, sin que la ley civil arregle sus cobros y convenios con los fieles:
>
> Que si en otras veces podía dudarse por alguno que el clero ha sido una de las rémoras constantes para establecer la paz pública, hoy todos reconocen que está en abierta rebelión contra el soberano:
>
> Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga:

143 *Leyes fundamentales de México, 1808-1967,* 3a. ed., dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez, México, Porrúa, 1967.

> Que habiendo sido inútiles hasta ahora los esfuerzos de toda especie por terminar una guerra que va arruinando la República el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice, y
>
> Que es un imprescindible deber poner en ejecución todas las medidas que salven la situación y la sociedad.[144]

2. Ocupación de bienes eclesiásticos

Como complemento de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos expedida el día anterior, el 13 de julio de 1859 se dictó el Ordenamiento de Ocupación de Bienes Eclesiásticos, en el que se reguló en detalle el procedimiento y forma de ocupación, avalúo y venta de los bienes nacionalizados; sus dos primeros artículos eran del tenor siguiente:

> Artículo 1o. La ocupación de los bienes que por la citada Ley (de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos) entran al dominio de la nación, se hará en el Distrito Federal por una oficina especial que al efecto establecerá el gobierno, y en los estados por las jefaturas superiores de Hacienda, auxiliadas por las administraciones principales y colecturías de rentas en sus respectivos distritos.
>
> Artículo 2o. El día siguiente al de la publicación de esta Ley, en cada lugar donde existan algunos de dichos bienes, la primera autoridad política nombrará el comisionado o comisionados que crea necesarios, para que con un escribano o dos testigos, procedan inmediatamente a recoger del procurador, síndico, administrador o mayordomo respectivos, las escrituras, libros de cuentas y demás documentos relativos a los intereses que han tenido a su cargo, en el estado en que se hallen, así como el numerario existente, haciendo el inventario y corte de caja respectivos, que firmarán el comisionado, el procurador o síndico, mayordomo o administrador, y el escribano y testigos.

3. Matrimonio civil

Prosiguió el avance arrasador de la Reforma el 23 de julio de 1859, al decretarse la Ley del Matrimonio Civil, que retiró al sacramento del matrimonio la generación de efectos civiles.

Sobre este tema, es oportuno tener presente que el matrimonio ha sido, desde tiempos remotos, objeto de regulación de diferentes órdenes normativos, según se desprende de

[144] *La administración pública en la época de Juárez,* México, Secretaría de la Presidencia, t. 2, pp. 241 y 242.

la siguiente reflexión de Tomás de Aquino: el matrimonio, en cuanto es oficio de la naturaleza, debe ser estatuido por la ley natural; en cuanto es sacramento, por el derecho divino; en cuanto es oficio de la comunidad, pertenece al derecho civil.

Se justifica hacer referencia en este artículo –relativo a la administración pública en la Tercera República, regulada por el derecho administrativo– a la Ley de Matrimonio Civil –regulado por el derecho civil– expedida por el presidente Juárez el 23 de julio de 1859 –redactada por Melchor Ocampo– porque su artículo 15 impuso ciertas obligaciones específicas a los encargados del registro civil, que evidentemente eran funcionarios de la administración pública, consistentes en preguntar a cada uno de los contrayentes, en la ceremonia matrimonial, si era su voluntad unirse en matrimonio con el otro; en caso de respuestas afirmativas, leerles los artículos del 1o. al 4o. de la Ley, así como dar lectura a la alocución que ahora conocemos como epístola de Melchor Ocampo,[145] inserta en el mismo artículo 15.

---

[145] Aquí el texto de la célebre epístola: "Que éste es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse á sí mismo para llegar á la perfección del género humano. Que éste no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aun más de lo que es cada uno para sí. Que el hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar, y dará á la mujer, protección, alimento y dirección, tratándola siempre como á la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando este débil se entrega á él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe á la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, confianza y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya á desmentirse con la unión. Que ambos deben prudenciar y atenuar a sus faltas. Que nunca se dirán injurias, porque las injurias entre los casados, deshonran al que las vierte, y prueban su falta de tino ó de cordura en la elección, ni muchos menos se maltratarán de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza. Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mutua corrección de sus defectos, á la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen á serlo, sus hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren á estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera ó adversa; y la felicidad ó desventura de los hijos será la recompensa ó el castigo, la ventura ó la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y alaba á los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándoles buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura y desprecia debidamente á los que, por abandono, por mal entendido cariño, ó por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la naturaleza les confió, concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecían ser elevadas á la dignidad de padres, sino que solo debían haber vivido sujetas á tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad la unión de un hombre y una mujer que no han sabido ser libres y dirigirse por sí mismos hacia el bien...".

4. Registro Civil

Desde la Edad Antigua, o sea, desde la etapa histórica comprendida entre la aparición de la escritura y la caída del Imperio romano de Occidente, diversos pueblos llevaron registro del nacimiento, defunción y variación del estatus de sus miembros; así ocurrió con los griegos, cuyos padres de familia estaban obligados a inscribir a los miembros de la misma en el registro que llevaba cada fratría. Por su parte, los romanos estuvieron obligados a inscribir, en los registros organizados por Servio Tulio, el nacimiento, la defunción, el matrimonio y otros *status permutatic;* se trataba de registros rudimentarios, no articulados ni sistematizados.

En las postrimerías de la Baja Edad Media, siglo XIV, en Francia, primero, y luego en España, los clérigos empezaron a registrar por separado los matrimonios y defunciones en sendos libros, a los que, en el siglo, XV agregaron otro libro para los bautismos; ya en el siglo XVI tanto el Estado como el clero empezaron a regular la actividad registral.[146]

La institución moderna del registro civil es producto de la Asamblea Constituyente francesa, que en su Decreto del 20-25 de septiembre de 1792 atribuyó a las comunas los registros del estado civil y reguló la manera de manejarlos. El Código de Napoleón, expedido en 1804, dispuso en su artículo 34: "Las actas del estado civil contendrán el año, el día y la hora en que se redacten los nombres, edad, profesión y domicilio de todos los que en ella figuren".

En México, durante la etapa colonial, se empleó el esquema del registro parroquial del nacimiento, matrimonio y defunción de las personas, situación que perduró casi medio siglo después de la Independencia, pese al frustrado intento del doctor Valentín Gómez Farías, a través de la ley del 6 de noviembre de 1833, que ordenaba la supresión de órdenes monásticas y de leyes que otorgaran al clero el conocimiento de asuntos civiles como el matrimonio.

La secularización del registro del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas se consuma en México el 28 de julio de 1859, mediante la expedición hecha por el presidente Juárez de la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, mejor conocida como Ley Orgánica del Registro Civil, que reivindicó para el Estado mexicano la función pública registral y determinó la separación tajante de la iglesia y el Estado, de acuerdo con la argumentación esgrimida por el presidente Juárez en la parte preliminar de dicho ordenamiento legal, que a continuación se reproduce:

> Considerando que para perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia, no puede ya encomendarse a ésta por

[146] En Francia, la ordenanza de Villers-Cotterets de agosto de 1539 dispuso la forma de manejar el registro; otro tanto hizo el Concilio de Trento en 1563.

> aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registros cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida el estado civil de las personas:
>
> Que la sociedad civil no podrá tener las constancias que más le importan sobre el estado de las personas, si no hubiese autoridad ante la que aquéllas se hiciesen registrar y hacer valer.

La Ley de mérito encomendó el manejo del Registro Civil a jueces del estado civil de las personas, a quienes impuso la obligación de llevar por duplicado tres libros: de nacimiento, adopción, reconocimiento y arrogación, el primero; de matrimonios, el segundo; y de defunciones, el tercero; además, dispuso que en las actas del Registro Civil se hiciera constar el año, día y hora en que se presenten los interesados, los documentos en que consten los hechos que se han de hacer registrar en ellas, y los nombres, edad, profesión y domicilio, en tanto como sea posible, de todos los que en ellos sean nombrados.

5. Secularización de cementerios

Al cierre de aquel mes, el 31 de julio de 1859, el presidente Juárez expidió el Decreto por el que cesó toda intervención del clero en cementerios y camposantos, ordenamiento que, además, ratificó la prohibición de inhumar cadáveres en los templos; dicha prohibición se hizo extensiva al entierro sin autorización escrita de autoridad competente, teniendo al infractor como sospechoso de homicidio, con lo que se caracterizaba, hasta donde era posible, la exclusión del clero en tales asuntos, que pasaron a ser competencia de la administración pública, a través de los jueces del estado civil. Dispuso el Decreto en cita en sus dos primeros artículos:

> Artículo 1o. Cesa en toda la República la intervención que en la economía de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias ha tenido hasta hoy el clero, así secular como regular. Todos los lugares que sirven actualmente para dar sepultura, aun las bóvedas de las iglesias catedrales y de los monasterios de señoras, quedan bajo la inmediata inspección de la autoridad civil, sin el conocimiento de cuyos funcionarios respectivos no se podrá hacer ninguna inhumación. Se renueva la prohibición de enterrar cadáveres en los templos.
>
> Artículo 2o. A medida que se vayan nombrando los jueces del estado civil, mandados establecer por la ley de 28 de julio de 1859, se irán encargando de los cementerios, camposantos, panteones y criptas o bóvedas mortuorias que haya en la circunspección que a cada uno de ellos se haya señalado.

6. Prohibición de asistencia oficial a las ceremonias eclesiásticas

El 11 de agosto de 1859, el presidente Juárez expidió otro Decreto, que en el marco de la separación entre Iglesia y Estado, tuvo incidencia en la administración pública, en razón de que, además de determinar los días que debieran considerarse festivos, y por tanto no laborables para la administración pública, prohibió a los servidores públicos asistir con carácter oficial a los actos religiosos, por disponer:

> Artículo 1o. Dejan de ser días festivos para el efecto de que se cierren los tribunales, oficinas y comercio, todos los que no queden comprendidos en la especificación siguiente: los domingos, el día de año nuevo, el jueves o viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1o. y 2 de noviembre y los días 12 y 24 de diciembre.
>
> 2o. En sólo estos días dejarán de despachar habitualmente los tribunales, oficinas y comercio, exceptuándose las cosas urgentes, que sin necesidad de previo auto de habilitación de horas, pero sí expresando la razón por qué se declaró urgente el negocio, podrán despacharse.
>
> 3o. Se derogan todas las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que sean, emanadas del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales había de concurrir en cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias.

7. Libertad de cultos

El proceso mexicano de reforma llegó a su apogeo el 4 de diciembre de 1860 con la expedición en Veracruz de la Ley de Libertad de Cultos, que sustituyó al juramento religioso por el llamado juramento laico para prometer el buen desempeño de los cargos públicos, antes de tomar posesión de ellos, seg n dispuso el mencionado ordenamiento legal en su artículo 9o. del tenor siguiente:

> Artículo 9o. El juramento y sus retractaciones no son de la incumbencia de las leyes. Se declaran válidos y consistentes todos los derechos y obligaciones y penas legales, sin necesidad de considerar el juramento a veces conexo con los actos del orden civil. Cesa por consiguiente la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, el buen desempeño de los cargos públicos y de diversas profesiones, antes de entrar al ejercicio de ellas.

8. Hospitales y beneficencia

El 2 de febrero de 1862 el presidente Juárez expidió el Decreto en cuya virtud quedaron secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia a cargo del clero,

ordenamiento que se inscribe en los antecedentes del sector salud de la administración pública federal y, en su momento, se tradujo en que tales instituciones y sus respectivos servicios quedaran a cargo de la administración pública federal y de las administraciones públicas de los estados, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 2o. y 7o. del citado ordenamiento que se reproducen a continuación.

> Artículo 1o. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas.
>
> Artículo 2o. El gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglando su administración como le parezca conveniente.
>
> Artículo 7o. Los establecimientos de esta especie que hay en los estados, quedarán bajo la inspección de los gobiernos respectivos, y con entera sujeción a las prevenciones que contiene la presente Ley.

9. Extinción de comunidades religiosas

En plena guerra contra el invasor francés, el 26 de febrero de 1863, el presidente Juárez prohibió la existencia de claustros o conventos, y dispuso la salida de las religiosas y religiosos que ahí residían, principalmente para dedicar esos inmuebles al establecimiento de hospitales de sangre y al alojamiento de los defensores heridos en combate contra el invasor y las familias indigentes de los que murieren peleando por la patria en esa guerra. La supresión de las comunidades religiosas no incluyó a las Hermanas de la Caridad, que aparte de no hacer vida común, estaban consagradas al servicio de la humanidad doliente.

IV. Estatuto Provisional del Segundo Imperio

El hermano menor de Francisco José, emperador de Austria, Maximiliano de Habsburgo y Carlota su esposa, hija del rey Leopoldo de Bélgica, irrumpieron el 10 de abril de 1864 en la historia de México para escribir uno de sus capítulos de más intenso dramatismo, al aceptar en su castillo de Miramar el imaginario trono de México, y jurar sobre los evangelios "asegurar por todos los medios el bienestar, la prosperidad, la independencia y prosperidad de la nación".

Prestándose a la farsa organizada por Napoleón el pequeño (como le llamara Víctor Hugo), Maximiliano, en la fecha antes señalada, aceptó la Corona de México y, de paso, nada menos que el poder constituyente que sin fundamento alguno le ofreció la comisión de imperialistas mexicanos, al decir:

> Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os los anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente.[147]

Justo un año después del sainete de Miramar, el 10 de abril de 1864, Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el que previó la existencia de ministerios, cuyos titulares, los ministros, serían responsables por sus delitos comunes y oficiales. La reunión de los ministros integraba el Consejo de Ministros.

Asimismo, el Estatuto Provisional previó la existencia de la Dirección de Obras Públicas, a la que atribuyó competencia para vigilar todas las que se ejecutaran, a fin de precaver los peligros de su construcción.

A control remoto inició Maximiliano su gobierno imperial en el austriaco castillo de Miramar, el mismo día en que aceptó el trono, con la disolución de la Regencia y el nombramiento de Juan Nepomuceno Almonte como lugarteniente del Imperio, así como con la designación de Joaquín Velásquez de León como ministro de Estado.

Aun cuando el sedicente emperador no llegó a tener mando en todo el territorio nacional, trató de estructurar la administración pública bajo un esquema centralizado único, puesto que no reconoció la forma federal de Estado dispuesta por la Constitución de 1857, por cuya razón no contemplaba administraciones públicas locales. Entre el 10 de abril de 1864 y el 15 de mayo de 1867, fecha en que los imperialistas fueron derrotados en Querétaro, se puso a la cabeza de aquella administración pública de opereta, la Casa Imperial y los ministerios de Estado; Negocios extranjeros; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; Justicia; Gobernación; Instrucción Pública y Cultura, y Hacienda.

V. La reforma administrativa juarista

El presidente Juárez se propuso llevar a cabo una revolución administrativa de gran calado; la invasión francesa que rompió de nuevo el orden constitucional y la consiguiente guerra, impidieron en la práctica, lograr a cabalidad las metas imaginadas.

Sin embargo, la administración juarista logra un cambio institucional que permitió normalizar, dentro del marco del derecho, las relaciones del gobierno con la sociedad,

---

[147] Tomado de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México,* 24a., ed., p. 668.

con los factores reales de poder, y con los gobernados en general, y dio lugar a que la administración pública desempeñara sus labores en un contexto de razonable seguridad jurídica.

VI. Gobierno de Porfirio Díaz

Las insurrecciones armadas iniciadas por Porfirio Díaz en 1871 y 1876 tuvieron como exposiciones de motivos los planes de la Noria y de Tuxtepec, respectivamente; en ambas se enarboló la bandera de la no reelección del presidente de la República; mas, en la realidad, sus hechos contradijeron sus dichos y evidenciaron la falsedad de sus planes y proclamas, pues el Porfiriato, entendido como la permanencia de Porfirio Díaz en el ejercicio del poder público, duró del 28 de noviembre de 1876 al 25 de mayo de 1911, fecha esta última en la que, en virtud de los Tratados de Ciudad Juárez, renunció el dictador y se dirigió al exilio.

Treinta y cuatro años, cinco meses y veintisiete días de dictadura porfirista, que incluyeron los gobiernos de sus testaferros Juan N. Méndez (del 6 de diciembre de 1876 al 17 de febrero de 1877) y Manuel González (del 1o. de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884), más de un tercio de siglo, durante el cual el antiguo antirreeleccionista se reeligió siete veces.

Al inicio de su larga dictadura, que pretendió caracterizarse por "poca política y mucha administración" –y en la realidad se distinguió por su entreguismo al capital extranjero y su desprecio a los derechos humanos, a la democracia y a la no reelección–, la administración pública federal se estructuró con base en seis secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Marina, y Hacienda, a las que en 1895 se agregó la de Comunicaciones y Obras Públicas, y en 1905, la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz se advierte un evidente retroceso del Estado frente a los particulares, en especial los extranjeros, en aras supuestamente de la modernidad; así, por ejemplo, se renunció al dominio eminente o potestad soberana –expresión jurídica-política de la soberanía interna– del Estado mexicano sobre su territorio, acerca del cual, conviene recordar que en el México colonial, en los términos de las Ordenanzas de Minería de 1793, se reputaban minas propias de la Real Corona, las de antimonio, azogue, bismuto, cobre, estaño, oro, piedra calaminar, piedras preciosas, plata, plomo, sal gema y cualesquiera otros fósiles, fuesen metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, y que, consumada la independencia mexicana, estuvieron vigentes, sustituyendo, desde luego, al rey, al Real Patrimonio y a la Real Corona, por la "nación", que asumió los derechos, propiedades y obligaciones que por sí y ante sí se habían adjudicado los reyes españoles a partir de la Conquista; además, el Real Tribunal de Minería fue sustituido por las Diputaciones de Minería de cada entidad federativa.

Fue en pleno Porfiriato –interregno de Manuel González– que se renunció a la potestad soberana de México sobre su territorio, mediante la expedición, el 22 de noviembre de 1884, del Código de Minería, que en su artículo 10 disponía:

> Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:
>
> I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra
> …
> IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

El 4 de julio de 1892, el presidente Porfirio Díaz avanzó en la entrega de las entrañas de la nación a los extranjeros, al expedir la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoció a la propiedad minera como irrevocable y perpetua, lo que se tradujo en que las compañías extranjeras tenedoras de las minas creyeran asumir para siempre el dominio absoluto sobre los recursos del subsuelo, al disponer en su artículo 5o.: "La propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiera con arreglo a esta Ley, será irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad, de acuerdo con las prescripciones de esta Ley".

Fue necesaria una Revolución, con su millón de muertos, una nueva Constitución, y una expropiación petrolera, para revertir tan grande agravio a la nación.

VI. Fuentes

Fernández Ruiz, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos,* 2ª ed. México, UNAM, 1972.
Tena Ramírez, Felipe *Leyes fundamentales de México 1808-1967,* 3a. Ed., México, Editorial Porrúa, S. A., 1967.
Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México,* INAP, 1998.
Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez,* México, 1972.
Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857,* México, El Colegio de México, 1957.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DURANTE LA CUARTA REPÚBLICA (FEDERAL SOCIAL) (PRIMERA PARTE, 1910-1917)

José Barragán Barragán

SUMARIO: I. Introducción; II. El Plan de San Luis Potosí; III. La administración de Francisco León de la Barra; IV. El Plan de Ayala; V. El Plan de Guadalupe; VI. Mensaje y proyecto de Constitución; VII. Fuentes.

I. Introducción

A finales del siglo XIX, en México había un clima de sentimientos encontrados. Por un lado y desde el gobierno del general Porfirio Díaz, se proclamaba la bonanza política y la euforia por la estabilidad del régimen y la paz general, que se habían alcanzado; pero, por el otro, se empezó a publicar el periódico *Regeneración* de los hermanos Flores Magón, en el que se denunciaba esa falsa fachada de felicidad que sostenía el gobierno; el Partido Liberal cobraba nuevos impulsos con la celebración de su congreso en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1900.

Aunque no estaba próxima, muchos pensaban ya en la fecha formal del término de la presidencia del general Díaz. Incluso, hacia el interior del gobierno se aprecia una fuerte división, con miras precisamente a la sucesión de la presidencia, entre los seguidores

de José Ives Limantour y los seguidores de Bernardo Reyes, todos alentados por unas declaraciones inesperadas del propio presidente, con las que anunciaba su retiro del gobierno y aceptaba gustoso un partido de oposición en México.

Pronto se vio que las declaraciones eran falsas y que la verdadera intención de don Porfirio era la de intentar, una vez más, reelegirse como presidente, con el apoyo de un vicepresidente y del partido de los científicos.

Estas determinaciones propiciaron el nacimiento de nuevos partidos y grupos políticos de oposición, que buscaban formar un gran frente nacional en torno a la idea de la no reelección. De esta manera se celebra en la ciudad de México, durante los días 15, 16 y 17 de abril de 1910 la Convención Nacional Independiente, en la que se acordó presentar las candidaturas de Madero a la presidencia y de Francisco Vázquez Gómez a la vicepresidencia.

Pronto Madero fue apresado en Monterrey por órdenes del general Díaz y trasladado a una cárcel de San Luis Potosí, en donde, según Roque Estrado, que lo acompañaba en la prisión, Madero acepta la idea de la rebelión armada como una necesidad nacional. El 5 de octubre se fuga de la cárcel y decide pasar a San Antonio, Texas, en donde da a conocer el llamado Plan de San Luis Potosí, con el que convocaba efectivamente a todos los mexicanos a levantarse en armas en contra del gobierno de Porfirio Díaz.

II. El Plan de San Luis Potosí

Se trata de una proclama preparada personalmente por Madero mientras estaba en San Antonio, Texas, y que luego revisa y discute con algunas otras personalidades, entre las cuales tenemos a Enrique Bordes, al mismo Roque Estrada, a Sánchez Azcona, a Federico González Garza, a Ernesto Fernández. Después de aprobarlo, lo dan a conocer como un documento fechado en San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, fecha en que Madero logra fugarse de la cárcel.

Este documento consta de una especie de exordio, del artículo propio del Plan y de una especie de peroración, por decirlo así, en términos de la oratoria clásica.

El exordio comienza diciendo que los pueblos, en determinados momentos históricos, se ven forzados a realizar mayores sacrificios para hacer triunfar los ideales de la libertad y la justicia. Que "nuestra querida patria ha llegado a uno de esos momentos"; una tiranía nos oprime de tal manera que ha llegado a hacerse intolerable. Que, en cambio de esa tiranía, se ofrece una paz,

> que es vergonzosa, porque no tiene por base el derecho, sino la fuerza, una paz que no tiene por objeto el engrandecimiento y la prosperidad de la patria, sino el de enriquecer a un pequeño grupo que, abusando de su

> influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos todas las concesiones y contratos lucrativos.

Luego se añade que

> tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la ley marcial.

Se precisa "que la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente";

Que las cámaras del Poder Legislativo no tienen otra voluntad que las del dictador;

Que los gobernadores de los estados son designados por él; y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

De esto resulta, en palabras siempre del Plan, "que todo el engranaje administrativo, judicial y legislativo, obedece a una sola voluntad, al capricho del general Porfirio Díaz, quien en su larga administración ha mostrado que el principal móvil que lo guía es mantenerse en el poder a cualquier costa".

Suman ya 34 años de dictadura, por eso es que "nos hemos lanzado a la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático".

A continuación Madero, en esta parte del Plan, narra cómo se empezó a formar el movimiento antirreeleccionista en contra del dictador, primero mediante la creación del Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de *Sufragio Efectivo, No Reelección,* como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro que la amenaza de la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral; luego, mediante el llamado a otros partidos políticos para que se sumaran a esta causa, como lo hizo el Partido Nacionalista Democrático.

Madero nos narra también cómo fue designado en la Convención Nacional Antirreeleccionista como candidato independiente para ocupar la Presidencia de la República; y la forma en que fue designado Francisco Vázquez Gómez como candidato a la vicepresidencia; y cómo, a raíz de esta designación, se dedicó a recorrer el país, imitando las sabias costumbres de los países republicanos. "Mis giras, dice, fueron verdaderas

marchas triunfales, hasta que el general Díaz me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se celebraron excluyendo al pueblo de los comicios por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiéndose los fraudes más desvergonzados".

Se hizo uso de todos los recursos legales para pedir la anulación de las últimas elecciones ante la Cámara de Diputados, a pesar de que se le reconocía a dicho cuerpo un origen legítimo.

> El pueblo, que es el único soberano, protestó de modo enérgico contra las elecciones, en imponentes manifestaciones llevadas a cabo en diversos puntos de la República, y si éstas no se generalizaron en todo el territorio nacional, fue debido a la terrible presión ejercida por el gobierno, que siempre ahoga en sangre cualquier manifestación democrática, como pasó en Puebla, Veracruz, Tlaxcala, México y otros puntos.
>
> Pero esta situación violenta e ilegal no puede subsistir más, dice Madero. Yo he comprendido muy bien que si el pueblo me ha designado como su candidato para la Presidencia, no es porque haya tenido oportunidad de descubrir en mí dotes del estadista o gobernante, sino la virilidad del patriota resuelto a sacrificarse si es preciso, con tal de conquistar la libertad y ayudar al pueblo a librarse de la odiosa tiranía que lo oprime.
>
> En tal virtud, y haciéndome eco de la voluntad nacional, declaro ilegales las pasadas elecciones, y quedando por tal motivo la República sin gobernantes legítimos, asumo provisionalmente la Presidencia de la República, mientras el pueblo designa, conforme a la ley, sus gobernantes. Para lograr este objeto, es preciso arrojar del poder a los audaces usurpadores que por todo título de legalidad ostentan un fraude escandaloso e inmoral.

Al final de esta parte del exordio, Madero recuerda que el actual gobierno tiene un término preciso, que vence el día 30 de noviembre, en que expiran sus poderes, por así haberlo tolerado el pueblo. Ahora bien, como "el nuevo gobierno ha dimanado de un fraude, no puede ya recibirse del poder, he designado la noche del domingo 20 del entrante mes de noviembre, para que de las seis de la tarde en adelante, todas las poblaciones de la República se levanten en armas bajo el siguiente Plan".

Hasta aquí la exhortación de Morelos. Ha hecho un excelente planteamiento del problema por el que atraviesan los mexicanos, como él dice. Viven bajo la opresión de una terrible dictadura, que ya se ha prolongado por 34 años, una situación violenta e ilegal, que ya no puede subsistir. Se hizo el último esfuerzo de participación pacífica, acudiendo a las elecciones formales, presentando las correspondientes candidaturas. Pero todo fue inútil, pues Díaz puso en la cárcel al propio Madero y consumó un verdadero

fraude en contra de la voluntad del pueblo, por lo cual no había otro camino que el de la rebelión armada, para cuyo levantamiento señala día y hora, para protestar con las armas en la mano contra esa usurpación.

¿Cuáles son los pasos a seguir, señalados en este Plan? El Plan consta de 11 puntos y de un transitorio, que, a su vez, contiene otros cuatro puntos. Por el primer punto se declaran nulas las elecciones celebradas durante junio y julio de 1910, tanto para ocupar la presidencia, como para renovar a la Suprema Corte y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Por el punto segundo se desconoce al actual gobierno del general Porfirio Díaz, así como a todas las autoridades, cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque han perdido todos los títulos que podían tener de legitimidad.

Para evitar posibles trastornos, por el tercer punto, de momento se declara que seguirán vigentes las leyes que lo han estado hasta ahora, mientras se procede a su revisión o reforma, con excepción de aquellas que resulten manifiestamente contrarias a los principios enunciados en el mismo Plan.

En este mismo punto tercero se declaran abolidas todas las leyes y todos los fallos de los tribunales y todos los decretos que hayan sancionado cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos sus ramos, a fin de que pueda, en su momento, revisar y, en su caso, determinar la posible responsabilidad en que pudieran haber incurrido los funcionarios que las hayan manejado.

Todavía este punto tercero traía otra excepción a dicha declaración general de vigencia de las leyes y actos expedidos por las administraciones porfiristas, a saber: que no podían quedar vigentes todos aquellos actos por los que, abusando de la ley de terrenos baldíos, se hubiera despojado, contra toda justicia, de sus terrenos a numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, por considerar que deben ser restituidos a sus antiguos propietarios o poseedores.

Luego, por el punto cuarto, se eleva a principio fundamental la "no reelección" del presidente y del vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

Por el punto quinto Madero se declara presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, con facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno del general Díaz y con el compromiso de convocar a elecciones extraordinarias cuando la capital y la mayor parte del territorio nacional estén en poder de las fuerzas del pueblo. También previene este punto la entrega del poder por parte de Madero tan pronto como sea conocido el resultado de la elección, no sin antes rendir cuentas al Congreso de la Unión del uso que haya hecho de las facultades concedidas, en palabras del punto sexto.

El punto siete recoge el llamado al levantamiento en armas previsto para el 20 de noviembre. Mientras que en el punto octavo se indica la forma en que debe desarrollarse la lucha armada; recuerda que está prohibido el uso de armas expansivas, el fusilamiento de los prisioneros, y que se debe guardar respeto a los extranjeros y a sus intereses.

En el punto noveno se establece que las autoridades que opongan resistencia a la realización de este Plan, serán puestas en prisión para ser juzgadas, pudiendo asumir su lugar el primer jefe de las fuerzas del pueblo, o pudiendo delegar esta función en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su cargo removido por el gobierno provisional. Aquí mismo se establece que es obligación del gobierno provisional poner en libertad a los presos políticos.

En el punto décimo se regula la forma en que deberán ser nombrados, de manera provisional, los gobernadores de los estados y la forma en que deberán proceder a convocar a nuevas elecciones, salvo que en el estado de que se trate esté ya gobernando una persona electa democráticamente y que se haya adherido a este Plan.

Por el punto undécimo se habilita a las nuevas autoridades revolucionarias a usar de los recursos con que cuenten en sus respectivas oficinas, para los gastos de guerra, llevando cuenta con toda escrupulosidad, y se las faculta igualmente para que, en caso de que los fondos existentes sean insuficientes, puedan contratar empréstitos, voluntarios o forzosos, siempre con personas e instituciones de nacionalidad mexicana.

Los cuatro puntos del transitorio regulan diferentes situaciones que se presentarán durante la lucha armada: se regula lo relativo a quién debe asumir el mando dentro de un grupo armado; cuál debe ser el distintivo de los combatientes, a efectos de cumplir con las leyes de guerra; y cuál el trato que se debe dar a los prisiones de guerra, así como a las autoridades civiles, incluida la persona del general Díaz, según haya sido su comportamiento durante dicha guerra, o según corresponda.

En lo que hemos llamado peroración, Madero justifica, primero, por qué hace este llamado a tomar las armas para derrocar al gobierno de Porfirio Díaz. No sólo es debido, dice, por el fraude cometido en las últimas elecciones, sino también por haber hecho mal uso de los recursos nacionales, por llevar al pueblo a la ignorancia y al envilecimiento.

En segundo lugar, trata de justificarse él mismo por el papel que le está tocando desempeñar: "por lo que a mí respecta, nos dice, tengo la conciencia tranquila y nadie podrá acusarme de promover la revolución por miras personales, que esté en la conciencia nacional que hice todo lo posible por llegar a un arreglo pacífico con el general Díaz".

Madero proponía como fecha para el levantamiento en armas el 20 de noviembre de 1910. No pasó nada ese día, salvo el alzamiento de Aquiles Serdán en Puebla y el intento de Madero de apoderarse de Piedras Negras. Sin embargo, el llamado a la insurrección se extendió rápidamente por todo el país y así se fueron levantando en armas muchos combatientes, con Emiliano Zapata en el sur y con Pascual Orozco en el norte.

El gobierno cede, obteniendo un armisticio para negociar con los rebeldes. No se llega a ningún acuerdo, de manera que para el 10 de mayo de 1911 cae Ciudad Juárez en poder de los rebeldes, lo cual propició la caída del gobierno y el acuerdo definitivo de la salida inmediata de territorio nacional de don Porfirio Díaz; queda como encargado del poder interinamente Francisco León de la Barra, quien se había venido desempeñando hasta ese momento como secretario de Relaciones Exteriores.

III. La administración de Francisco León de la Barra

Efectivamente, entre los puntos acordados el 21 de mayo de 1910, en Ciudad Juárez, entre las fuerzas rebeldes de Madero y el gobierno, estaba el de formar un gobierno provisional, producto de la misma negociación. De esta manera se acepta que Francisco León de la Barra pueda tomar posesión como presidente interino de la República, lo cual tuvo lugar el 26 de ese mismo mayo; también se acepta que la Secretaría de Guerra quedara en manos del general Eugenio Rascón y que Manuel Carvajal quedara como encargado del despacho en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por su parte, Madero propuso el nombramiento de Emilio Vázquez Gómez en la Secretaría de Gobernación; a Ernesto Madero en la Secretaría de Hacienda, a Rafael Hernández Madero en la Secretaría de Justicia, a Manuel Calero en la Secretaría de Fomento, a Francisco Vázquez Gómez en la Secretaría de Instrucción Pública y a Manuel Bonilla en la Secretaría de Comunicaciones.

También se hicieron otros nombramientos importantes, como el de Alberto García Granados como gobernador en el Distrito Federal, el de Félix Romero como presidente de la Suprema Corte de Justicia y el de David de la Fuente como inspector general de policía.

Parecía un gabinete de cogobierno, al que se llega gracias a la previa negociación. Porfirio Díaz, que ya había aceptado abandonar el país, logra que Madero acepte el nombramiento de algunos de sus hombres de mayor confianza, como era el propio León de la Barra y el general Rascón. De igual manera se acepta que Madero pudiera contar con sus familiares, Ernesto y Rafael Hernández y con la colaboración de otras personalidades muy cercanas a él, como era su propio hermano Gustavo, Juan Sánchez Azcona, el propio Emilio Vázquez Gómez, Federico González Garza, José Vasconcelos, quienes, por otro lado, mantenían buenas relaciones tanto con Limantour y *los científicos,* como

con los seguidores del general Reyes. Quizá por esta composición también se le ha llamado gabinete de conciliación y de unidad, cuyos componentes parecían representar un "amplio espectro de grupos sociales, proyectos y posturas que aglutinaba el maderismo y que podían inspirar confianza y tender puentes con las élites políticas y con las principales corrientes presentes en la escena nacional. Era pues un gabinete de unidad y de reconciliación nacional", en palabras de Felipe Arturo Ávila Espinosa.[148]

Es un gobierno provisional, desde luego, tal como se estableció en el mismo acuerdo de Ciudad Juárez, en donde se le encomendaron también importantes tareas a realizar.

Entre estas tareas urgentes estaba la de convocar a elecciones generales y extraordinarias para el restablecimiento formal de los poderes federales; debía poner fin a las hostilidades entre las fuerzas rebeldes y el gobierno; restablecer la paz y el funcionamiento de las instituciones, y se procedería también a desarmar a las tropas insurgentes. Además, dicho gabinete debía mirar y atender la difícil problemática por la que pasaban los estados y los municipios.

1. La pacificación y el desarme

He aquí la tarea más importante, sumar esfuerzos para la pacificación del país y el desarme de los grupos rebeldes que, aún después de firmado el acuerdo de Ciudad Juárez, continuaban en lucha, ocupando poblaciones, deponiendo autoridades e incluso propiciando motines y saqueos populares.

La tarea de pacificación y desarme significaba, ante todo, el reconocimiento y el sometimiento al nuevo gobierno por parte de las autoridades, así como por parte de las mismas fuerzas beligerantes. Era necesario apartarse de las hostilidades y retirarse de las ciudades ocupadas, permitiendo que las autoridades, nombradas por el nuevo gobierno, pudieran tomar posesión de sus cargos. Era necesario, también, lograr que los grupos revolucionarios aceptaran deponer sus armas y regresar a sus lugares de origen.

Para ello, el presidente interino, Francisco León de la Barra, y el ministro de Guerra, el general Rascón, ordenaron al Ejército federal que regresara a sus cuarteles, mientras que Madero, con el apoyo de sus colaboradores inmediatos ordenaba el repliegue de sus fuerzas y la entrega de las armas.

En general estas órdenes fueron cumplidas de manera rápida, aunque todavía se dieron serios contratiempos en algunas plazas en las que no fueron obedecidas, como sucedió en Jalisco, cuyo gobernador porfirista provocó el enfrentamiento entre fuerzas rurales

[148] Véase "El gobierno interino de Francisco León de la Barra", en Fowler, Hill (coord.), *Gobernantes mexicanos,* México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

y una manifestación maderista; lo mismo ocurría en Cholula, Tehuacán, Tepic, y Tlaxcala, así como en las ciudades de Guanajuato.

En Baja California el movimiento rebelde no reconoció el acuerdo celebrado en Ciudad Juárez y pretendió implantar su propia revolución social en aquellos territorios, hasta que finalmente fueron derrotados por las fuerzas federales en junio de 1912.

Para el licenciamiento de los rebeldes se dispuso de fondos públicos para pagar los servicios prestados y la entrega de las armas. Se calcula que el movimiento maderista contaba con unos sesenta mil efectivos, de los cuales aceptaron el licenciamiento sin oponer resistencia alguna cincuenta mil; los demás, guiados por importantes líderes regionales se rehusaron a la entrega de sus armas, aduciendo que tenían derecho a ocupar cargos políticos, así como a integrarse y formar parte en las fuerzas rurales de los estados.

Entre estos líderes destacan Gabriel Gavira en Veracruz, Juan Banderas en Sinaloa, Calixto Contreras en Durango, Camerino Mendoza en Puebla, Pascual Orozco en Chihuahua, Martín Espinosa en Nayarit, Emiliano Zapata en Morelos. Esta rebeldía ciertamente se convirtió en el mayor de los problemas para el gobierno de León de la Barra y para Madero. Se desatendió a todos estos jefes militares del movimiento maderista, que se mantuvieron en actitud de rebeldía, por lo que produjeron serias rupturas hacia el interior del propio movimiento.

2. La renovación de las autoridades locales

Al mismo tiempo que se fueron tomando las medidas de pacificación y del desarme, se fueron atendiendo los asuntos de los estados. Existía el convencimiento entre los revolucionarios maderistas de que era urgente deponer a todos los gobernadores porfiristas, de manera que en las primeras conversaciones de la negociación, habían pedido la renovación de los gobernadores de los estados en donde el movimiento maderista tenía una mayor presencia.

Pronto hubo cambio de gobierno en Oaxaca, con Benito Juárez Maza; en Jalisco, con David Gutiérrez; en Guerrero, con Francisco Figueroa; en Puebla, con Rafael Cañete; en Yucatán, con José María Pino Suárez; en Veracruz, con León Aillaud; en Tamaulipas, con Espiridión Lara; en el Estado de México, con Rafael Hidalgo; en Nuevo León, con Leobardo Chapa; en Tlaxcala, con Agustín Sánchez; en Hidalgo, con Jesús Silva; en Campeche, con Manuel Castillo Brito; en Tabasco, con Manuel Mestre Ghigliazza; en Morelos con Juan Carreón; en Sonora, con José María Maytorena; en Chihuahua, con Abraham González; en Zacatecas, con Guadalupe González; en Aguascalientes, con Alberto Fuentes; en Coahuila, con Venustiano Carranza; en San Luis Potosí, con Rafael Cepeda; en Durango, con Luis Alonso Patiño; en Michoacán, con Miguel Silva; en Guanajuato, con Juan Castelazo.

En realidad, en poco menos de un mes, se llevaron a cabo estos cambios. Todos los gobernadores porfiristas habían sido removidos. Fueron escogidos por Madero y por sus colaboradores más cercanos de entre las personalidades de la clase media alta, hombres ilustrados y preparados en la lucha política.

Los nuevos gobernadores tenían el encargo de colaborar con el gobierno federal en los procesos de pacificación, funcionamiento normal de las instituciones y el desarme, de manera que de inmediato en cada estado se llevó a cabo la sustitución de los presidentes municipales, jueces y demás autoridades, no sólo porque no pertenecían al movimiento maderista, sino porque las poblaciones los denunciaban como agentes represores del porfirismo.

Dicha sustitución se hizo con el total apoyo de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular, Emilio Vázquez Gómez, recomendaba que la sustitución de elementos antiguos y viciados se hiciera por "elementos nuevos, honrados y sanos".

Los historiadores observan que en esta serie de nombramientos no fueron tomados en cuenta los jefes militares del movimiento maderista. Fueron relegados, bien por la convicción liberal de mantener separados del gobierno a la clase militar, bien por el temor que despertaba su capacidad de fuerza, ya que en muchas poblaciones estos jefes habían mostrado ser muy capaces en el uso de las armas y en el movimiento de la tropa, pues además de haber tomado rápidamente las poblaciones estratégicas, también habían procedido de inmediato a hacer la sustitución de sus autoridades, incluso con exceso de violencia, según ocurrió en algunas poblaciones de Veracruz (como Tuxpan, Orizaba, Córdoba, Zongolica), Michoacán, Morelos, y Estado de México.

3. Elecciones libres

Otro de los compromisos que había que cumplimentar era el de convocar a elecciones tan pronto como fuera posible. Sobre esta materia, debemos recordar que la ley electoral vigente era la del 18 de diciembre de 1901, la misma que se utilizó para la última reelección de don Porfirio, a cuya elección se había presentado Francisco I. Madero con el doctor Vázquez Gómez. Al amparo de esta misma ley, Madero vuelve a presentarse como candidato a la presidencia con don José María Pino Suárez.

Esta ley es bastante breve, de tan sólo 59 artículos. Sigue el formato tradicional, introducido por la Constitución española de Cádiz, de elecciones indirectas y derogaba la ley del 12 de febrero de 1857, la cual había sido reformada el 23 de octubre de 1872, el 23 de mayo de 1873, el 15 de diciembre de 1874 y el 16 de diciembre de 1882.

Para llevar a cabo esta clase de elecciones, primero se dividía el territorio en distritos, cada uno formado por sesenta mil habitantes, o fracción superior a los veinte mil. Cada

distrito debía, en segundo lugar, dividirse en secciones, cada una de ellas formada por quinientos habitantes, o fracción que no sea menor de doscientos cincuenta y uno.

Ahora bien, para llevar a cabo la elección correspondiente en cada sección, de entre los individuos que hayan concurrido se escogerá a cinco de ellos para integrar una mesa de votación, con un presidente, dos escrutadores y dos secretarios. En su instalación estará presente un comisionado del ayuntamiento a cuyo territorio pertenezca la sección de que se trate.

Aquí, en cada sección se elegirá a un solo elector, quien, portando los documentos que así lo acrediten, se presentará a la cabecera del distrito, en donde se reunirán para formar una junta, que la ley denomina junta preparatoria, ya que debe procederse al examen de las actas que cada elector lleve consigo y que lo acreditan como tal; en su caso, dicha junta declararía la validez de las mismas. Las decisiones de la junta son inatacables.

Una vez terminado el examen de los poderes de los que hayan concurrido en calidad de electores, las juntas se transforman en colegios electorales y proceden, según corresponde, a la elección de diputados y senadores. Los presidentes del Colegio Electoral respectivo harán la publicación de los resultados de la votación.

Dicho Colegio Electoral, si hubiere que proceder a elección presidencial, se reunirá después de efectuada la elección de diputados y de senadores, para, siguiendo el mismo procedimiento, nombrar por escrutinio secreto y mediante cédula, una persona para Presidente de la República; se levanta el acta correspondiente que es firmada por todos los electores presentes.

Igualmente, si tocara hacer la elección de ministros de la Suprema Corte, al tercer día del nombramiento de diputados y senadores, se hará la elección por el Colegio Electoral uno a uno de los magistrados que indique la convocatoria, según si ésta deba ser renovada en su totalidad o por partes.

Éstas eran, en términos muy generales, las reglas a que Madero se había sometido para competir con don Porfirio Díaz a la Presidencia de la República en 1910. Según se dijo, estas elecciones fueron escandalosas y fraudulentas, y de aquí el levantamiento en armas contra el dictador, según el llamado hecho en el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de ese mismo año.

Éstas fueron también las reglas a que se sometió otra vez Madero con su compañero de fórmula, José María Pino Suárez, para llegar a ser electos presidente y vicepresidente, respectivamente, en unas elecciones que fueron calificadas como las elecciones más libres que jamás se hubieren llevado a cabo. Madero tomó posesión de su cargo el 6 de noviembre de 1911.

Habida cuenta del estado de cosas en que se encuentra la República en el momento en que se hace cargo de la presidencia, Madero se vio obligado a formar un gabinete de conciliación, cediendo a presiones. Zapata exigía el reparto de tierras, con su manifiesto o Plan de Ayala; Pascual Orozco se rebela también, pero fracasa; aparece luego el alzamiento de Félix Díaz, que también fracasa. Por otro lado, la disolución del partido antirreeleccionista también le trajo serios contratiempos, así como la enemistad del embajador estadounidense, Henry Lane Wilson. El 9 de febrero de 1913 estalla el cuartelazo de la Ciudadela, de manera que traicionado por Huerta primero es puesto en prisión y luego asesinado la noche del 22 de febrero de ese mismo año.

IV. El Plan de Ayala

Como sabemos, el llamado de Madero al levantamiento armado para el 20 de noviembre de 1910, si bien no produjo dicho levantamiento en ese preciso momento, de hecho fue secundado por partidos políticos y grupos sociales, que efectivamente tomaron las armas para ocupar poblaciones y plazas estratégicas en todo el territorio nacional, al amparo de lo dispuesto en el Plan de San Luis Potosí.

Pues bien, uno de los contingentes más importantes que se sumó al movimiento revolucionario iniciado por Madero, fue el movimiento zapatista, el cual nace y crece en torno a la figura de don Emiliano Zapata en la región sur del país y se organiza en torno a la llamada Junta Revolucionaria del Estado de Morelos.

Flores Magón, que forma su propio movimiento revolucionario, aprovecha el llamado de Madero para desplazarse a Baja California; él decía que no había una revolución, sino dos, la de Madero y la revolución popular. El movimiento zapatista se inscribe en esta segunda revolución por su base de formación popular, así como por sus firmes reivindicaciones sociales.

Los grupos que formaban parte de esta segunda revolución popular eran vistos con temor y desconfianza por los maderistas y por ello mismo a sus jefes militares nunca se les tomó en cuenta a la hora de hacer efectivas las sustituciones de las autoridades impuestas por don Porfirio Díaz. Ninguno de estos jefes llegó a ser escogido por Madero ni para el cargo de gobernador, por ejemplo, ni para algún otro cargo de la extensa lista de sustituciones.

Desde luego, de parte de estos caudillos populares también había temor y desconfianza hacia los maderistas, sobre todo cuando, al llegar al poder, se ven presionados a formar alianzas con los caciques locales y, en general, con el conservadurismo. Debido a estas marcadas diferencias, al temor y a la desconfianza, estos jefes militares no obedecieron las órdenes sobre licenciamiento y entrega de armas, expedidas por el gobierno provisional de León de la Barra y por los nuevos gobernadores nombrados por Madero.

Estos grupos populares permanecieron no sólo bien organizados, sino también armados, fieles a sus caudillos de armas, dispuestos a seguir la Revolución hasta implantar sus propias reivindicaciones, tal como lo expresan en sus respectivas proclamas, como es el Plan de Ayala, firmado el 28 de noviembre de 1911; o el Pacto de la Empacadora, firmado el 25 de marzo de 1912.

El Plan de Ayala es una proclama de la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos. Consta de una muy breve presentación de dos párrafos, por así decirlo, y de un cuerpo articulado en 15 puntos.

En el primer párrafo de la presentación se pone como título completo del nombre de este Plan, que es el de Plan libertador de los hijos de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana. Luego, como párrafo segundo, se enuncia la proclama,

> los que suscribimos, dice, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución de 20 de noviembre de 1910, próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado que nos juzga y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los principios que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la Patria de las dictaduras que se nos imponen, los cuales quedan determinados en el siguiente Plan.

A continuación viene el cuerpo articulado. El punto primero, en realidad está redactado a modo de consideración justificativa de las determinaciones que se enuncian en los otros puntos.

En este punto primero se justifica la forma y el porqué este movimiento zapatista hace suyo el Plan de San Luis Potosí, pero también explica las razones por las cuales, en particular, repudia al gobierno provisional, impuesto por voluntad e influencia de Madero y las razones por las cuales se rechaza al mismo Madero, actual presidente de la República.

Dicen que se adhieren al "Plan de San Luis Potosí, porque el pueblo mexicano acaudillado por don Francisco I. Madero fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados".

Que repudian a Madero, en particular, porque el pueblo mexicano no fue a derramar su sangre para que un hombre "se adueñara del poder, violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de Sufragio Efectivo, No Reelección".

Hacen responsable a Madero "de los reiterados derramamientos de sangre y multiplicadas desgracias a la Patria", porque, después de haber sido proclamado por el pueblo como su libertador, no tuvo "otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos instintos de tirano y su profundo desacato a las leyes preexistentes".

Le reprochan haber dejado "en pie a la mayoría de los poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz"; le reconvienen que, una vez firmado el acuerdo de Ciudad Juárez, haya pretendido licenciar y desarmar a quienes combatieron por liberar a la Patria, eludiendo "las promesas que hizo a la Nación en el Plan de San Luis Potosí".

Igualmente le reprueban que, una vez que asume la presidencia, hubiera impuesto como vicepresidente a José María Pino Suárez y que hubiera impuesto a otros gobernadores, como "el llamado general Ambrosio Figueroa, verdugo y tirano del pueblo de Morelos; y que Madero hubiera entrado en contubernio escandaloso con el partido científico, hacendados feudales y caciques opresores, enemigos de la Revolución proclamada por él".

Son muy duros estos reproches, de manera que en el punto segundo sencillamente se dice que "se desconoce como jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República, por las razones que antes se expresan, procurando el derrocamiento de este funcionario".

Mientras que en el punto tercero se reconoce como jefe de la Revolución libertadora al ilustra general Pascual Orozco, y para el caso de que no aceptara este delicado puesto, se reconocerá como jefe de la Revolución al C. General Emiliano Zapata.

Enseguida, en el punto cuarto, la Junta Revolucionaria de Morelos manifiesta a la Nación bajo formal protesta que "hace suyo el Plan de San Luis con las adiciones que a continuación se expresan en beneficio de los pueblos oprimidos y se hará defensora de los principios que defiende hasta vencer o morir".

De esta manera, en el punto quinto, dicha Junta reitera su compromiso de no admitir componendas ni transacciones políticas hasta conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y de Madero.

A continuación, la Junta en los puntos sexto, séptimo, octavo y noveno expone las anunciadas adiciones al Plan de San Luis Potosí, en términos enérgicos de propuestas y reivindicaciones sociales. Por un lado, en el punto sexto anuncia que los pueblos, lo mismo que los ciudadanos que hayan sido despojados, "a la sombra de la tiranía y la justicia venal", de terrenos, montes y aguas entrarán en su posesión de inmediato, sin perjuicio de luego hacer valer sus títulos ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

Por otro lado, en el punto séptimo la Junta anuncia su propuesta de reforma agraria, para mejorar la condición social de la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos que sufren los horrores de la miseria, mediante la correspondiente dotación de tierras, previa la indemnización que corresponda, "a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos y campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mecanos".

Como vemos, la Junta Revolucionaria de Morelos habla de la necesidad de contar con el título correspondiente de propiedad, en los supuestos del punto sexto, y habla de la indemnización que se pagará a los hacendados por la expropiación de aquellas tierras que deban entregarse a los pueblos y a los ciudadanos como ejidos, colonias, o como fundos legales. Sin embargo, como se precisa en el punto octavo, no se excluye la posibilidad de usar la figura de la nacionalización de bienes en contra de los hacendados que se opongan a alguna de las medidas previstas en los puntos sexto y séptimo de dicho Plan.

Más aún, como se dice en el punto noveno, "para ajustar los procedimientos respecto de los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización, según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez".

Una vez enunciados los puntos de la llamada reforma agraria del zapatismo, se previene, en el punto décimo, a los jefes militares insurgentes que se opongan a este Plan que serán juzgados como traidores a la causa que defendieron y a la Patria; se autoriza, en el punto décimo primero, el uso de los recursos públicos para el sostenimiento de la guerra, tal como se indica en el artículo XI del Plan de San Luis Potosí.

Asimismo se previene, en el punto décimo segundo, que los jefes revolucionarios de cada estado, una vez obtenido el triunfo, puedan nombrar un presidente interino de la República, quien convocará a elecciones para la nueva formación del Congreso de la Unión, para que éste, a su vez, haga la convocatoria a elecciones para la organización de los demás poderes federales.

Según dispone el punto décimo tercero, los principales jefes militares de la Revolución en cada uno de los estados, en junta, harán el nombramiento del respectivo gobernador provisional, para que luego éste haga la correspondiente convocatoria para la debida organización de los poderes públicos de dicho estado.

En el punto décimo cuarto todavía se le hace una invitación a Madero y demás elementos dictatoriales, para que renuncien de inmediato y de esta forma "restañen las grandes heridas que han abierto en el seno de la Patria".

Termina exhortando a los mexicanos a levantar sus armas en contra de quienes han faltado a su compromiso y traicionado a la Revolución y a apoyar "con las armas en la mano este Plan y haréis la prosperidad y el bienestar de la Patria".

V. El Plan de Guadalupe

El 19 de febrero de 1913 Madero presentó su renuncia al cargo de presidente y José María Pino Suárez al cargo de vicepresidente, no porque así lo hubiera previsto el *Plan de Ayala,* sino como efecto de los sucesos relacionados con el cuartelazo de la Ciudadela y la embestida de Victoriano Huerta, quien, por la fuerza, primero les arranca la renuncia y después los puso en la cárcel.

Pues bien, ahora quien reacciona frente a estos hechos vergonzosos, entre otros caudillos, es don Venustiano Carranza desde Coahuila, primero, con la publicación de un Decreto de la legislatura de aquel estado, en el que desconocía a Victoriano Huerta; y luego, dando a conocer el llamado Plan de Guadalupe, que los jefes y oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas firman en la Hacienda de Guadalupe el 26 de marzo de ese mismo año de 1913.

Este Plan de Guadalupe lleva el título de Manifiesto a la Nación. Es muy breve. Consta de dos considerandos y de un cuerpo articulado que contiene siete lacónicos puntos.

> Considerando [dice el Plan] que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente constitucional don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las instituciones y la legalidad de su gobierno, al unirse a los enemigos rebeldes en contra de ese mismo gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los C.C. presidente y vicepresidente, así como a sus ministros.
>
> Y considerando que los poderes Legislativo y Judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos... los suscritos, jefes y oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente Plan.
>
> 1o. Se desconoce al general Victoriano Huerta como presidente de la República.
> 2o. Se desconocen también a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

Se desconoce, se dice en el punto tercero, a aquellos gobernadores que hayan reconocido al gobierno de Victoriano Huerta, o mantengan su reconocimiento por más de treinta días de firmado este Plan.

Para la organización del Ejército que se encargará de hacer cumplir este Plan, según indica el punto tercero, se nombra como primer jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador constitucional de Coahuila.

De la misma manera se indica, en el punto quinto, que al ocupar el Ejército la Ciudad de México, se encargará interinamente de la presidencia el ciudadano don Venustiano Carranza, o quien lo hubiere sustituido en el mando, obligándose, como establece el punto sexto, a convocar a elecciones generales.

En el último punto, el séptimo, se establecía que el ciudadano que funja como primer jefe del Ejército Constitucionalista hará las veces de gobernador provisional en aquellos estados que hubieren reconocido a Victoriano Huerta, con la finalidad de convocar a elecciones locales, una vez que hubiesen sido electas las personas llamadas a ocupar los altos cargos de la Federación.

Como se puede apreciar, el Plan de Guadalupe, al anunciar ciertas cuestiones, las da por hechas. Se da por hecho la ocupación de la Ciudad de México por el Ejército Constitucionalista y, entonces, don Venustiano Carranza asumirá la presidencia interinamente.

Carranza primero se dirigió a Sonora, Chihuahua y más tarde avanzó hacia el sur. Ciertamente, no hubo buenos encuentros ni con el general Villa en el norte, ni con Zapata en el sur. Ninguno de los dos rebeldes acudieron a la Convención de Aguascalientes. Carranza tampoco tomó en cuenta las decisiones allí acordadas.

Sin embargo, Carranza sigue siendo el hombre fuerte y, después de lo acordado en Teoloyucan, comenzó a despachar en la Ciudad de México. Con todo, ante la proximidad de los rebeldes, prudentemente se retira con su gobierno a Veracruz, para regresar de nuevo a la capital, luego de que el general Obregón ganara a Villa la batalla de Celaya.

Con independencia del grave estado de beligerancia que existe todavía en esos momentos, se están discutiendo ya los grandes temas sociales, como la reforma agraria y la misma cuestión obrera.

Son temas que se encuentran presentes en los documentos y proclamas de todos los grupos rebeldes, de manera que Carranza se ve forzado a tratar estos temas, ya fuera mediante la expedición, en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, de unas Adiciones al Plan de Guadalupe, ya fuera mediante la expedición de leyes particulares, como la ley del Municipio libre, y, sobre todo, la ley del 6 de enero de 1915 en materia agraria, considerada por Silva Herzog como el acto legislativo más importante de ese periodo.

Ahora, después de la derrota de los villistas y el cerco que se mantenía sobre los zapatistas y sin que hubiera oposición con respecto de las leyes sociales que se habían venido expidiendo, Carranza piensa en la manera de restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Es entonces cuando se toma la decisión de reunir una asamblea constituyente, para reformar el texto de la Constitución de 1857. En efecto, lanza la convocatoria mediante el Decreto del 14 de septiembre de 1916 y se dedica con sus colaboradores más cercanos a preparar los trabajos de dicha asamblea, elaborando el proyecto de reformas, como se indicaba en dicha convocatoria. Se escogió como sede de la asamblea a la ciudad de Querétaro, en donde dieron inicio las juntas preparatorias el 21 de noviembre de ese mismo 1916.

VI. Mensaje y proyecto de Constitución

En apariencia y por lo que sabemos, la idea de llamar a una asamblea constituyente para revisar la Constitución de 1857 fue bien recibida, sobre todo porque se pensaba que entre las reformas podían entrar las diferentes propuestas que se vinieron haciendo, tanto en los planes y proclamas como en las mesas de las convenciones de los partidos políticos y de los jefes revolucionarios. Era una buena idea para formalizar las diferencias existentes entre los diferentes partidos y grupos políticos y llevarlas a una asamblea natural, para su debate y, ¿por qué no?, su posterior incorporación al texto constitucional.

Tal como se acostumbraba en esos momentos, Carranza, como hombre fuerte, no sólo asume la responsabilidad personal de emitir la convocatoria para reunir a dicha asamblea constituyente, sino que también se siente responsable (¿o halagado?) para poner en la misma convocatoria que dicha asamblea solamente se ocuparía de discutir y, en su caso, aprobar, un proyecto de reformas que el propio Carranza enviaría para tales efectos.

Se acepta, pues, en principio que esta forma de proceder es legítima, o que puede llegar a legitimarse; esto es, aunque está en la mente de muchos, el problema relativo a la constitucionalidad del procedimiento escogido para llevar a cabo las reformas a la Constitución y la misma constitucionalidad de la convocatoria y consecuente legitimación de la misma asamblea constituyente, al final se imponen los hechos y se confía enteramente en la eficacia de la voluntad de Carranza, que las está implementando.

Así fue, se aceptan los términos de la convocatoria; se celebran las elecciones de manera muy rápida y sin contratiempos. No se presentó problema alguno, sino al examinar los poderes de los electos, momento en que Obregón intentó objetar la validez de los poderes de ciertos diputados, alegando, no tanto tachas habidas en el proceso de elección, ni tachas respecto a la elegibilidad de los interesados, sino su afiliación, su adherencia o su colaboración con el régimen de don Porfirio Díaz.

Se trató de una objeción política, muy seria, por venir de Obregón, pero rápidamente superada gracias a la oportuna intervención de don Venustiano Carranza, quien, además, ya tenía listo el proyecto de reformas anunciado, el cual venía acompañado de un

Mensaje, como se ha llamado a esta parte introductoria, o preliminar de su proyecto. El Mensaje, desde luego, y el proyecto forman una sola unidad, sobre todo para efectos de su estudio y comprensión, de manera parecida a como se presenta el proyecto de Constitución española de 1812, acompañado de un discurso preliminar; en este caso elaborado por la misma Comisión de Constitución.

Este escrito es extenso; lleva fecha del 1o. de diciembre de 1916 y contiene, de manera puntual, la explicación o los razonamientos justificativos de cada una de las principales reformas que se anuncian en el proyecto, o quizá mejor sería decir que contiene la justificación de un proyecto de nueva Constitución, que es lo que en realidad se está presentando.

Desde otro punto de vista, el mensaje consta de dos partes: la primera es una especie de parte introductoria, que Carranza usa, por un lado, para referirse a las bondades y a las luces que inspiraron la aprobación de dicha Constitución de 1857; y, por el otro, para destacar los grandes problemas que en la práctica y aplicación de dicho texto fueron presentándose, mismos problemas que justifican las presentes reformas. Mientras que la segunda parte está dedicada a justificar, ya en lo particular, las principales reformas que se proponen.

Carranza inicia su mensaje diciendo que la presente ocasión, que le permite presentar a la consideración de los allí reunidos el proyecto de reformas prometido, le brinda “las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy desde que comenzó la lucha”.

Luego, al ponderar la grandeza de la Constitución de 1857, nos dice que contiene los más altos principios reconocidos al fulgor de las luces del XVIII, sancionados por la práctica política por dos de los pueblos más grandes y poderosos de la Tierra, Inglaterra y Estados Unidos; que contiene una magnífica sesión de reconocimiento de garantías y derechos individuales; que, para su protección y defensa consagra los invaluables juicios de amparo; que igualmente contiene un enunciado impecable sobre la soberanía popular y el indispensable principio de la división de poderes; así como el principio federalista, que reconoce soberanía e independencia sobre su régimen interno a los estados. Sin embargo, a continuación de la ponderación, como contraste, Carranza anuncia la correspondiente debilidad, misma que llegó a convertirse en un verdadero problema.

De esta manera, al decir que la Constitución contiene los más altos principios del siglo de las luces, nos asegura luego que se trata de “principios generales que no procuraron llevar a la práctica, de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

De igual modo, después de reconocer la bondad de la declaración de las garantías individuales y del juicio de amparo, llamado a protegerlas, nos asegura que, por lo que hace

a las garantías "han sido conculcadas de una manera casi constante"; y que por lo que hace a las leyes de los juicios de amparo, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro de protección, "no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción ante los tribunales".

Añade que dichos juicios de amparo pronto fueron utilizados como arma política general y, en particular, como arma política para acabar con la soberanía de los estados, sobre todo debido a que, en virtud de la forma en que eran electos los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia, esta instancia "estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo".

Más adelante, Carranza, al hablar de la soberanía, menciona que, pese al enunciado correcto de este principio,

> el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

Tampoco ha tenido cumplimiento y valor positivo apreciable el principio de la división del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad.

Al referirse al sistema federal, dice Carranza en su mensaje; "igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana,…porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad".

Así las cosas, contrastando las bondades enunciadas en la Constitución con la falta de su aplicación a la vida real, o con los abusos cometidos, Carranza pasa a la presentación y justificación de las principales reformas que se incluyen en su proyecto.

Nos advierte Carranza que no entrará en los pormenores de todas y cada una de las reformas que está proponiendo, "pero séame permitido hablar de algunas, para llamar de una manera especial vuestra sobre la importancia que revisten".

¿Cuáles eran estas reformas, cuya importancia quería destacar Carranza? Menciona, en particular, la reforma sobre el artículo 14 y la extensión de los juicios de amparo a la materia civil (juicios de amparo en materia judicial local); sobre el artículo 20 y 21, para remediar todos los abusos que han venido cometiendo las autoridades en materia de garantías procesales, así como en materia de faltas de policía; también

justifica la organización y las funciones encomendadas al Ministerio Público, a quien corresponderá perseguir los delitos, tarea, dice Carranza, que habían venido haciendo los jueces.

Luego comenta la reforma al artículo 27, en cuya redacción se incorporan una serie de medidas que, por un lado, le permitirán al gobierno "adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan", y por el otro, le permiten dejar en vigor las prohibiciones de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas, así como establecer reglas precisas sobre la adquisición de bienes inmuebles por parte de otras corporaciones mercantiles, como los bancos, o por parte de instituciones de beneficencia, públicas y privadas, y por los extranjeros.

También justifica la reforma al artículo 28 para prohibir con energía los monopolios de bienes y servicios en perjuicio de las clases sociales consumidoras, o en perjuicio de determinados grupos sociales.

Al justificar este artículo 28 se refiere a la facultad que se le otorgaría al Poder Legislativo para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; para limitar el número de horas de la jornada laboral; para hacer responsables a los empresarios por los accidentes laborales; y para fijar los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; para fijar el salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y la familia.

Se ocupa después de precisar quiénes son mexicanos, a los que se les reconocerá el derecho de sufragar, según el artículo 30 y siguientes, procurando dice, hacerle justicia a la clase popular, que es la que ha impulsado la revolución.

También se detiene a examinar la reforma sobre la división de poderes, para remediar los abusos en que se ha caído, unas veces por la manifiesta sumisión de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo Federal; y otras porque el mismo Poder Legislativo ha hecho embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, de manera que, entre otras medidas, aquí Carranza destaca el principio del sufragio efectivo y la no reelección, que es el fruto más inmediato de la Revolución y la recomendación de "respetar esa honda tendencia a la libertad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo de México". Se suprime la institución de la vicepresidencia.

Del municipio dice que "es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo le dará libertad política

a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades".

Por último, dice Carranza que quiere llamar la atención sobre la reforma al Poder Judicial, misma "que tiende a asegurar la completa independencia" de este poder.

Después de leído su mensaje, Carranza entregó su proyecto de reformas diciendo: "toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra Patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le deis instituciones sabias y justas".

Como vemos, estamos ante un proyecto de nueva Constitución, de manera que se podría decir que se trata de un verdadero proyecto constitucional, en esta ocasión no elaborado por una Comisión de Constitución de alguna Asamblea Constituyente, sino por la mano del propio Carranza. Un proyecto que respeta no solo la estructura de la Constitución de 1857, sino también muchos de sus enunciados.

Se revisa con cuidado el capítulo de garantías individuales, principalmente con miras a evitar que puedan ser quebrantadas con tanta frecuencia como en el pasado. Para ello revisa también la procedencia de los juicios de amparo, aun en materia judicial, así como las encomiendas que se le reconocen a favor del Ministerio Público, para que no sea el juez el que venga a perseguir los delitos.

Justifica la reforma al artículo 27 en la creencia de que será suficiente como para dotar de tierras a los pueblos y crear la pequeña propiedad; esto es, piensa que por la vía de la expropiación por causa de utilidad pública, se podrá resolver la cuestión agraria de manera satisfactoria. Mientras que la solución de la cuestión obrera, según este mensaje, se pone en manos del legislador, para que sea éste el que expida las leyes que sean necesarias para tal efecto.

Carranza también previno la existencia de municipalidades en el Distrito y en los territorios federales, además de tener al frente a su respectivo gobernador.

Debemos resaltar que Carranza en su mensaje se plantea el tema de las relaciones entre los poderes, especialmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Reconoce, por un lado, que el Poder Legislativo por la naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros; y que tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno. Con todo, por otro lado, dice que las facultades que le otorgaba la Constitución de 1857 "le permitían estorbar y hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo".

Recomienda a los diputados estudiar con cuidado esta cuestión, que él mismo examina y sobre la cual se pronuncia, en el contexto de la doctrina de Tocqueville. En ese contexto, Carranza rechaza la idea de implantar un sistema parlamentario, porque en México no tenemos consolidados el sistema de partidos, ni éstos cuentan con hombres suficientes como para asumir las responsabilidades que este sistema conlleva consigo.

> A mi juicio, dice, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos... es, no me cansaré de repetirlo, constituir un gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad, y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano.

Tal vez por efecto de esta decisión, tampoco se propone cambio alguno respecto de la organización y el funcionamiento de la administración pública, pues el artículo 90 de su proyecto indica que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

VII. Fuentes

AA.VV. *Los presidentes de México ante la nación: Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966.* Tomo II. *Informes y respuestas desde el 1º de abril de 1876 hasta el 4 de noviembre de 1911.* México, 1966.

Alessio Robles, Vito. *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes,* México, 1979.

Bonilla, Manuel Jr. *El régimen maderista.* México, 1962.

Espejel, Laura y otros. *Emiliano Zapata. Antología.* México, 1988.

Márquez Sterling. *Los últimos días de Madero.* México, 1959.

Taracena, Alfonso. *Madero, vida del hombre y del político.* Prólogo de José Vasconcelos. México 1937.

Valadés, José C. *Imaginación y realidad de Francisco I. Madero.* México, 1960.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDEDERAL DURANTE LA CUARTA REPÚBLICA (FEDERAL SOCIAL). SEGUNDA PARTE (1917-1977)

Sergio Elías Gutiérrez Salazar*

SUMARIO: I. Introducción; II. La Revolución Mexicana y el desarrollo administrativo; III. El artículo 90 en los debates del constituyente; IV. La Constitución y la construcción de la administración pública; V. Las reformas a la Constitución y su impacto en la administración pública; VI. Reformas a la Constitución y reformas administrativas; VII. Etapas en la construcción de la administración pública; VIII. Consideraciones finales; IX. Fuentes.

I. Introducción

A la Independencia de México, hace 200 años, no siguió un proceso de creación de instituciones administrativas, como sí sucedió en la Revolución de Independencia de Estados Unidos y en la Revolución francesa. Ésa puede ser una explicación de los procesos de desarrollo tan desiguales entre nuestro país y los dos Estados pioneros en

* El autor agradece a los doctores Alejandro Carrillo Castro y Bernardo González-Aréchiga, las observaciones a la primera versión de este trabajo. También a los alumnos de la EGAP Ileana Nieves Velázquez y Aarón Segura Martínez, por su colaboración en la recopilación de información y redacción de este escrito.

gestar un sistema político y jurídico que los llevó a consolidar a esas naciones muy tempranamente en comparación con muchas otras del resto del mundo.

Hay una gran similitud entre el proceso de la Revolución francesa y lo acontecido en México. Pero también hay notas distintivas que marcan una gran diferencia en los resultados obtenidos entre ambas naciones. Empecemos por las semejanzas. Emilio Rabasa[149] dice:

> En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.

Años después de ese análisis, el afamado autor francés Maurice Duverger[150], respecto a lo sucedido en Francia señala:

> De Felipe Augusto a Luis XVI, durante cinco siglos de tribulaciones, Francia desarrolló un sistema político del que las demás naciones envidiaban su pujanza y su continuidad. Después de 1789, ella ha sufrido crisis violentas y repetidas. Hasta 1875, ningún régimen duró más de 18 años. Una docena de Constituciones se sucedieron a través de cuatro revoluciones, dos golpes de Estado, dos intervenciones extranjeras, un terror rojo y dos terrores blancos. Luego que los republicanos parlamentarios restauraban la paz de los ciudadanos y la estabilidad de las instituciones, eso entrañaba la debilidad y la precariedad de los gobiernos. En promedio, los Ministerios se sucedían cada ocho meses entre 1875 y 1939, cada seis entre 1946 y 1958.

Ante esta grave circunstancia, añade: "La permanencia y la cerrazón de la administración establecida por Napoleón compensan un poco esos fracasos. Ella, la administración, permite manejar los asuntos corrientes, pero no hacer frente a los desafíos esenciales".

El autor agrega que una nueva fase de la historia de Francia se abrió después de la adopción de la Constitución de 1958, lo que ha permitido tener gobernantes que disponen de tiempo y de medios para actuar.

---

[149] Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, México, Porrúa, 1968.
[150] Duverger, Maurice, La république de citoyens, París, Editions Ramsay, 1982. p. 9.

El administrativista español Eduardo García de Enterría dice: "No interesa a nuestros fines historiar ni sumariamente las fuentes que alimentaron la vigorosa reacción contra el Estado absoluto en la clase burguesa y que recibe su expresión definitiva en la Revolución francesa. De este vasto proceso crítico nos importa sólo detenernos en aquellos elementos que van a constituir el fondo ideológico de la nueva concepción política y jurídica que la Revolución inaugura".[151]

Según este autor, "podemos alinear los elementos sustanciales alrededor de los siguientes principios: el principio de legalidad, la idea de libertad o de constitución del orden social por concurrencia y, finalmente, la concepción de la estructura y función del Estado".

El principio de legalidad constituye desde luego "un instrumento directamente lanzado contra la estructura política del Estado absoluto... Sólo la ley general es legítima como expresión de la voluntad general, y en esta voluntad general se incardinan, en cuanto a poder soberano, todas las funciones públicas". García de Enterría señala que en los principios del sometimiento del Estado al Derecho y, aunado a éste, el principio de igualdad frente a la ley, que considera al ciudadano en libertad frente al poder, nace el Estado de Derecho como expresión de sumisión del poder al derecho, que hasta la fecha es característico de los Estados modernos. Así, concluye:

> La misma Revolución francesa motivada por este ideario y dispuesta a su realización histórica va a ser la que alumbre la poderosa administración contemporánea y, consecuentemente a ella, el derecho administrativo... El proceso puede explicarse en estos términos: los revolucionarios, en el momento de plasmar el Estado nuevo, siguen una interpretación claramente disidente de la ortodoxia doctrinal que representaban; esta interpretación, junto con las circunstancias históricas de la Revolución y de los tiempos posteriores, permitieron y determinaron el fortalecimiento de una administración como no había conocido siquiera el antiguo régimen; pero los dogmas jurídico-políticos de la Revolución obraron ahora, ya no para impedir ese hecho, para someterlo a una cierta disciplina, y esta disciplina fue justamente el Derecho administrativo".

Fue el emperador Napoleón quien acertó a dar a Francia un sistema administrativo que lleva camino de hacerse definitivo. De ahí la frecuente observación que se hace de que al lado de una Constitución política, Francia tiene una Constitución administrativa que ha permanecido inalterada desde Napoleón.

---

[151] García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración pública,* 2ª ed., Madrid, Editorial Taurus, 1981, p. 13.

Alexis de Tocqueville, citado por García de Enterría, dice que se trataba de un "despotismo administrativo, este nuevo poder se encarga de asegurar el goce y de vigilar la suerte de los individuos iguales". Gracias a estos avances, esta "Constitución administrativa ha permanecido siempre en pie entre las ruinas de las constituciones políticas".

A diferencia de lo que sucedió en Francia, en México no se dio, ni en los acontecimientos que siguieron a la Independencia en el siglo XIX, ni en las postrimerías de la Revolución mexicana de principios del siglo xx, un proceso de creación de una administración pública que soportara las desgracias políticas que tan bien describe Emilio Rabasa en la obra citada.

Durante el siglo XIX no fuimos capaces de crear instituciones administrativas o políticas que dieran al país viabilidad económica o desarrollo social. La inestabilidad política se atenuó un poco durante el gobierno de Benito Juárez, pero las luchas internas y las guerras de intervención al final frustraron ese propósito.

Sólo hasta el periodo de Porfirio Díaz, por lo extenso de su mandato, fue posible iniciar un proceso de creación de un aparato administrativo capaz de dirigir la acción del gobierno.

Desde la primera Constitución del México independiente se estableció un sistema presidencial de gobierno, lo cual por definición implica que el Poder Ejecutivo, como lo dispone el artículo 80 de la carta fundamental, recaiga en un solo individuo, y se señaló que para el despacho de los negocios del orden administrativo, del Poder Ejecutivo, éste se auxiliaría de los secretarios de Estado; después, en 1917, los jefes de departamentos administrativos que dispusiera una ley que para ese efecto debería expedirse.

En la primera Constitución, la de 1824, se señaló en el artículo 117 que:

> "Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley".

Los primeros gobiernos de la naciente República mantuvieron el aparato administrativo adoptado por el efímero Imperio de Agustín de Iturbide. Éste estaba formado por las secretarías de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; la de Estado y del despacho de Guerra y Marina; la de Estado y del despacho de Hacienda; la de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Después, en los regímenes centralistas y en los que siguieron a la reposición del sistema federal en 1841 y 1857, se mantuvieron básicamente las dependencias antes señaladas. Es de notarse que hasta 1853, y como consecuencia de la pérdida de más

de la mitad del territorio nacional, se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.[152]

No fue hasta 1891, en plena época del Porfiriato, mediante una reestructuración administrativa, cuando el Poder Ejecutivo se extendió a siete dependencias, con la división de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores y la creación de la de Comunicaciones y Obras Públicas.[153]

Lo sucedido en un siglo de vida independiente, en lo referente a la evolución de la administración pública, muestra que fueron los problemas políticos, y no la gestión de los asuntos administrativos, económicos o sociales, lo que ocupó la atención prioritaria de los gobiernos.

Francia y México tardaron para instaurar un régimen político estable, a diferencia de lo que sucedió en los Estados Unidos de América, donde se ha mantenido la misma Constitución desde su promulgación. En México tampoco desarrollamos un sistema político ni una administración pública eficaz para atender las tareas del desarrollo económico y social.

En una tesis doctoral reciente, Roberto Rives describe ampliamente las dificultades que el país tuvo que afrontar en el siglo XIX para iniciar una etapa de consolidación administrativa y la evolución que ha tenido la administración pública mexicana desde sus orígenes.

En el ámbito histórico y constitucional, además del libro pionero de la profesora Nettie Lee Benson, recientemente se han publicado varios trabajos de cierta forma tributarios de la gran obra pionera de Emilio Rabasa *La Constitución y la Dictadura,* publicada en 1912, que sirvió de muchas maneras en los trabajos del Constituyente mexicano de 1916-1917.[154]

---

152 Las secretarías han estado en constante movimiento, por ejemplo: el 12 de mayo de 1853 se estableció la Secretaría de Estado y de Gobernación; el 23 de febrero de 1861 se hizo la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho entre las seis secretarías de Estado; el 6 de abril de 1861 se redujeron a cuatro las secretarías de Estado; pero el 12 de junio de 1861 se restablecieron las seis secretarías de Estado. El 16 de diciembre de 1861 se volvieron a reducir a cuatro las secretarías del despacho, para que, posteriormente, el 20 de julio de 1867 se restableciera la Secretaría de Fomento. El 3 de diciembre de 1913 hubo un decreto en el que se crearon ocho secretarías de Estado adscritas a la primera jefatura del Ejército Constitucional. El 19 de enero de 1914 otro decreto reformó el artículo 1°, párrafo 6 de la Ley del 13 de mayo de 1891, relativa a la organización de las secretarías de Estado, y el 17 de febrero de 1914 se dio a conocer un decreto que reformó la Ley del 8 de mayo de 1891, que distribuyó los ramos de la administración pública federal en siete secretarías de Estado. Por último, el 14 de abril de 1917 se publicó en el DOF la Ley de Secretarías de Estado.

153 Para un análisis muy amplio y documentado de este tema se recomienda la tesis doctoral de Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México, en su Bicentenario,* Querétaro, 2009.

154 Lee Benson, Nettie, *El federalismo mexicano y la diputación provincial.* 2ª ed., México, El Colegio de México, 1980; Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios,* México, El Colegio de México, 2002; Medina Peña, Luis. *La invención del sistema político mexicano,* México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

No fue sino hasta después de consolidada la Revolución mexicana, y dejados atrás los años de violencia política, que el país entró en una etapa constructiva, para lo que requirió de la creación de un aparato administrativo que soportara las nuevas tareas que la Constitución de 1917 asignó al Estado mexicano.

Este proceso no fue lineal ni estuvo exento de tropiezos. La poca experiencia administrativa y la escasa capacidad institucional creada en el siglo XIX fueron destruidas durante los años violentos de la revuelta de principios del siglo pasado. No obstante, estaba en el ánimo de los promotores de un nuevo régimen la idea de que, para cumplir con esos objetivos, era necesaria la creación de un aparato administrativo que diera cauce a las demandas de la población, sobre todo por las grandes expectativas despertadas por el movimiento popular de 1910.

II. La Revolución Mexicana y el Desarrollo Administrativo

En los planes revolucionarios, los previos y los que sucedieron al movimiento armado, la preocupación era el deseo de combatir la dictadura de Porfirio Díaz, y no fue muy frecuente encontrar expresiones sobre la necesidad de contar con una administración pública eficaz. En el libro *La sucesión presidencial,* de Francisco I. Madero, el mejoramiento de la administración pública no es un tema central, como tampoco lo fue en la iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 presentada por Venustiano Carranza.

Carranza, al acudir ante el Congreso Constituyente de Querétaro el 1 de diciembre de 1916 para presentar su proyecto, hizo un recorrido por los diversos instrumentos constitucionales en vigor en el siglo XIX.

De la de 1857 dice que con ella se "ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró el alma popular con la guerra de Reforma en la que alcanzaron grandes conquistas... Mas los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción".[155]

En el discurso, Carranza hizo un bien estructurado repaso de las principales deficiencias que según él habían vuelto inoperante la Constitución de 1857. Criticó la deficacia del amparo, la nula división de poderes, el mal funcionamiento de la Federación; la debilidad del Poder Judicial y el sistema de procesamiento penal y del Ministerio Público.

En materia propiamente administrativa, las referencias son meramente accidentales. Explicó el porqué de las reformas al Plan de Guadalupe[156] para modificar el artículo 27

[155] Tomado de *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones,* 7ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, t. II.

[156] Aguirre Berlanga. Manuel, *Génesis legal de la Revolución constitucionalista. Revolución y Reforma,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1975.

en materia agraria y por qué incorporar a la Constitución el municipio libre, temas que usó como estandarte jurídico para encabezar la llamada Revolución constitucionalista. También defendió el sistema presidencial ponderando sus ventajas frente al parlamentarismo; la forma de elegir al presidente y la supresión de la vicepresidencia y la manera de suplir la falta del presidente en cualquier caso.

De la administración pública o de la necesidad de fortalecerla no hay muchas evidencias. Eso demuestra la escasa cultura administrativa que los mexicanos de entonces habían podido desarrollar y explica el atraso del país en muchas áreas a lo que se sumaba la destrucción económica y social provocada por la Revolución.

En su proyecto de reformas, en lo relativo al Poder Ejecutivo y a la administración pública, se limita a repetir el artículo 80 que decía: "Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

También se reproducía la redacción del artículo 90 del texto de 1857, para proponer la siguiente redacción para el mismo artículo: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

Así como la iniciativa de Carranza es escueta en la materia que nos ocupa, tampoco los debates del Constituyente de Querétaro son muy abundantes; sin embargo, de alguna manera ya empiezan a dar cuenta de la necesidad de una estructura administrativa que sirviera de sustento a la acción del Estado para dar cumplimiento a los llamados objetivos y programas de la Revolución.

III. El Artículo 90 en los Debates del Constituyente

En la sesión del martes 16 de enero de 1916,[157] en el seno del Constituyente de Querétaro se discutió, entre otros artículos del proyecto enviado por Carranza, el artículo 90 que disponía, como hasta la fecha, lo relativo a la existencia de una administración pública que auxilie al Ejecutivo en el desahogo de sus funciones constitucionales.

En el proyecto en cuestión fue dictaminada, en el sentido de establecer en la propia Constitución, la relación de las dependencias que comprenderían la administración pública.

[157] Para el análisis de estos debates se utilizaron los textos contenidos en *Los derechos del pueblo mexicano,* México, LIX legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006.

El texto propuesto era:

> Artículo 90. Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo habrá las siguientes secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos, telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran.
>
> La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las Secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías.

Esa propuesta de redacción final, firmada por la Comisión, mereció la expedición de un voto particular del diputado Paulino Machorro Narváez, quien era además presidente de la segunda Comisión de Constitución.

La objeción al dictamen de la Comisión, como lo dijo el propio constituyente Machorro Narváez, se basaba más en cuestiones de forma que de fondo, "porque el subscripto (sic) opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos". Añadía que:

> Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia e Instrucción, pasará de secretaría de Estado a departamento administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tienen otros ramos como correo y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, pero ha parecido más conveniente dejar todo eso a una Ley Orgánica…

El diputado concluyó: "Tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que por su naturaleza misma no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales". La propuesta de redacción del artículo 90 era muy semejante a la que se aprobó en definitiva, la que no incluía el listado de las secretarías que se crearían.

El texto original del artículo 90 señalaba:[158] "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el

[158] Los textos de los artículos originales fueron tomados de Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX,* México, Ed. Líneas del Mar, 1995.

Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

En el artículo 92 de la Constitución de 1917, además de las secretarías, se incluyó a los departamentos administrativos como parte de la administración pública.

> Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los *departamentos administrativos* serán enviados por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al jefe del departamento respectivo.

Así aparece en la Constitución, por primera vez en la historia, esa figura administrativa que complementaba a las secretarías de Estado en la estructuración del aparato administrativo del Poder Ejecutivo. Una reforma de 1982 al mismo artículo facultó a los departamentos para refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente elevando así su rango constitucional. Actualmente no existen en la estructura de la administración pública ninguno de éstos, pero es posible constitucionalmente su creación.

La distinción que el Constituyente encontraba entre ambas figuras administrativas era que:

> Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

La posición del diputado Machorro Narváez fue aprobada sin mayores objeciones y se aceptó quitar del texto constitucional el listado de las secretarías y también que al lado de éstas hubiese departamentos administrativos.[159]

De ahí se pasó en la misma sesión del Constituyente a la discusión de otros artículos, entre los que destacan el 30, 31 y 32, relativos a la condición de nacionales, extranjeros,

---

[159] Cabe recalcar que por reforma publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 2007, desaparece la figura de departamento administrativo.

y las facultades exclusivas del Senado de la República, entre otros asuntos. En éstos, como en otros artículos, la discusión no se dio en mayor medida.

Esto cambió radicalmente en cuanto se puso a debate el proyecto del artículo 28 de la Constitución relativo a la prohibición de los monopolios y a la creación de un banco único de emisión encargado de la expedición de la moneda de curso legal que debería circular en el país. Ahí el debate fue intenso y extenso, sobre todo en lo relativo a la creación del banco único de emisión.

Éste ocupó muchas horas de trabajo; el debate se centró sobre todo en la conveniencia o la inconveniencia de esa creación y también sobre si el lugar adecuado para esa disposición era un artículo formalmente ubicado en el capítulo de las garantías individuales.

Las posiciones a favor de la creación del banco único de emisión se centraban en la necesidad de poner fin a la grave crisis provocada por el desorden que se desató durante la Revolución, cuando no pocos de los grupos participantes empezaron a emitir papel moneda, agudizando la grave situación económica del país.

Después de amplias exposiciones en favor y en contra se dispuso la creación del banco con la redacción siguiente: "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exenciones de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal".

IV. La Constitución y la Construcción de la Administración Pública

Como hemos querido mostrar, los debates del Congreso Constituyente de Querétaro no fueron muy prolijos o profundos en lo referente a la necesidad de contar con una administración pública que sustentara las tareas de reconstrucción nacional, y de la ejecución de los programas y proclamas que hicieron las diversas fracciones y grupos revolucionarios que vieron en la destrucción de la dictadura y la construcción de un nuevo régimen las esperanzas de ver satisfechos sus deseos y aspiraciones.

Recordemos que, a diferencia de las Constituciones precedentes, la de 1917 contenía entre sus postulados algunas de las reivindicaciones planteadas por los grupos revolucionarios que, de alguna manera, lograron su incorporación en el texto aprobado en definitiva y promulgado el 5 de febrero de 1917.

Las demandas obreras, campesinas y de amplios grupos populares encontraron eco en el artículo 123, de los derechos de los trabajadores; el 27, que contenía las demandas

campesinas, y el 3, que regulaba lo relativo a la educación pública por primera vez en la Constitución. Otros aspectos relevantes de la nueva Constitución, fueron la incorporación del municipio libre a sus postulados y el reforzamiento de la separación de la iglesia y el Estado.

Pero la mera incorporación de los principios rectores del movimiento social en el texto aprobado de la Constitución evidentemente no resolvía el cumplimiento de los postulados constitucionales señalados.

A medida que se avanzaba en la institucionalización del poder político, se volvía más evidente que el aparato administrativo del Estado mexicano no estaba capacitado para cumplir con las nuevas funciones creadas por el propio Estado.

Así conseguida la estabilidad en el proceso político, el país entró en la fase de la creación de instituciones administrativas que fueran capaces de hacer efectivas las nuevas potestades del Estado posrevolucionario. En casi un siglo de vida independiente, la estructura administrativa del Poder Ejecutivo apenas había crecido: de cuatro a seis dependencias.

Para nuevas funciones se vuelve necesaria la creación de nuevas instituciones que les den sustento. Esa cuestión, como pudimos ver, no fue suficientemente planteada ni mucho menos resuelta en los trabajos del Constituyente.

No fue sino hasta los primeros gobiernos posteriores a la expedición del código fundamental que se entró de lleno a la creación de instituciones administrativas que sustentaran las nuevas tareas que siguen a los movimientos de independencia o a las revoluciones.

V. Las Reformas a la Constitución y su Impacto en la Administración Pública

En el apartado precedente buscamos mostrar el proceso que siguió México en el largo camino de la consolidación de su vida independiente y de las vicisitudes que hubo de recorrer antes de consolidar su vida institucional e intentar dar sustento político y jurídico a ese proceso.

De alguna manera, los trabajos del Constituyente de 1917 se orientaron, en principio, a la incorporación en el texto de la Constitución de 1857 de algunas disposiciones que dieran sustento a la demandas de los grupos que emergieron triunfantes del movimiento social precedente. Es justo señalar que el producto de los trabajos del Constituyente superó con mucho a las expectativas del proyecto original enviado por Venustiano Carranza.

El historiador E. V. Niemeyer[160] señala que Carranza, acosado por la fuerzas del general Huerta, se replegó en 1913 hacia Sonora, y fue en la capital de ese estado cuando el 24 de septiembre de ese mismo año proclamó la necesidad de "hacer valer nuevas ideas sociales entre las masas", y reconoció el anhelo de justicia y libertad, además de hablar sobre la necesidad de "redactar una nueva Constitución que nadie ni nada pueda evitar su acción sobre las masas". Ésta fue la primera referencia pública que se conoce de la necesidad de una nueva Constitución.

Niemeyer señala que entre las limitaciones que Carranza quiso imponer al Constituyente, estaba la de que "los diputados no se ocuparían de más asuntos que contenía el proyecto de Carranza". Esta pretensión, concluye, fue nulificada por el impetuoso desarrollo que siguió el Constituyente.

Diego Valadés[161] dice: "Las resistencias al cambio revolucionario no quedaron superadas con el derrocamiento de la dictadura, ni siquiera con la promulgación de la Constitución de 1917. Después de la magna decisión revolucionaria de introducir en el texto normativo fundamental de la República las garantías sociales, fue necesaria la decisión política de irlas perfeccionando y ampliando".

En un apartado posterior analizaremos el proceso que se siguió para perfeccionar y ampliar las garantías sociales que fueron incorporadas al texto de 1917 a las que se refiere el profesor Valadés.

Las primeras dos leyes de secretarías de Estado que se expidieron para regular el funcionamiento del aparato administrativo del Poder Ejecutivo y crear dependencias orientadas a los propósitos citados, fueron promulgadas por Venustiano Carranza, primero en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista en abril de 1916, antes de la entrada en vigor de la Constitución, y la otra en diciembre del mismo año, ya como presidente de la República. Ésta última fue aprobada por el Congreso de la Unión elegido con base en la nueva Constitución.

En ambas se crearon tanto secretarías de Estado como departamentos administrativos.[162]

Así se inició el proceso para dar cumplimiento a los artículos sexto y decimosexto transitorios de la Carta Magna, en los que se dispuso que el Congreso debería expedir las

---

[160] Niemeyer, E. V., Jr., Revolución en Querétaro. *El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917* México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993. Citado por Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives. *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, 2ª ed., México, Editorial Líneas del Mar, 1995.

[161] Valadés, Diego, *Constitución y política. Sentido actual de la Revolución mexicana,* México, UNAM, 1964.

[162] Para obviar espacio y para mejor presentación de las diversas leyes de secretarías de Estado y orgánicas de la administración pública que se han expedido desde 1917 a la fecha, véase el anexo 3 al final de este trabajo.

leyes orgánicas que se establecían en la propia Constitución para crear el marco legal que sustentara al nuevo régimen.

VI. Reformas a la Constitución y Reformas Administrativas

El proceso de reformas a la Constitución se inició apenas a los cuatro años de la entrada en vigor de la carta de Querétaro y ese proceso no se ha interrumpido hasta la fecha.[163]

Algunas de esas reformas incidieron en la administración pública, ya sea porque el Estado mexicano asumió nuevas funciones o por la reasignación de algunas de ellas al nivel federal en detrimento de las facultades originarias de los estados de la Federación. Analizaremos las más relevantes para cumplir la finalidad de relacionar a nuestra Constitución con la administración pública. Para ello seguiremos un orden cronológico; sin embargo, en ocasiones habremos de referir y analizar esas reformas agrupadas por temas afines.

1. La reforma al artículo 73 en materia educativa en 1921

En uno de los debates más intensos y hermosos de Querétaro se dio al discutir el proyecto del artículo 3°. Los principales argumentos giraron en torno a la laicidad de la educación y la exclusión de los particulares y, sobre todo, a la prohibición para que las instituciones religiosas intervinieran en esa materia.

Los antecedentes de las reformas realizadas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se podrían sintetizar en cuatro: el primero se centró en la promoción de la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y en el fomento a la agricultura, la industria y el comercio, mediante la protección de los inventores. El segundo se remonta a las Cortes de Cádiz, donde Miguel Ramos Arizpe en 1812 recalcó que la educación pública tenía que ser el deber principal de todos los gobiernos para que sus gobernados no vivan en ignorancia ni se les abusen en sus derechos. El tercer antecedente se compagina con el anterior, ya que se expresaba que “la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. El cuarto facultaba al cuerpo legislativo o al Congreso para formar el plan general de educación, nombrar a los profesores y para proteger al instituto nacional. Con este antecedente se trataba de tener un buen control de la impartición de educación para respetar el derecho de cada ciudadano de recibir la formación

[163] De 1921 a la fecha se han expedido 189 decretos promulgatorios de reformas al texto de la Constitución de 1917. El primero de ellos del 8 de julio de 1921 y el último del 24 de agosto del 2009. Algunos de ellos sirvieron para crear nuevas competencias al Estado mexicano, lo que originó la necesidad de reformar la estructura administrativa del Poder Ejecutivo. Véase la tabla con las más importantes, anexo 4.

académica necesaria para el beneficio propio, de la sociedad y del país. Por último, los antecedentes anteriores podrían sintetizarse en otro antecedente ocurrido el 23 de octubre de 1833, según el cual se crearon seis establecimientos de instrucción pública.[164]

Es notorio que al señalar que la educación sería libre, pero laica –en los establecimientos oficiales–, no se hizo referencia alguna a quién correspondía crear y mantener esos "establecimientos oficiales".

Como señalamos en las páginas precedentes, en los debates de Querétaro respecto al artículo 90 que establece la organización de la administración pública federal, se discutió primeramente sobre la pertinencia de establecer en el propio texto de la carta fundamental un listado de las secretarías de Estado que se crearían como auxiliares del Poder Ejecutivo. Entre ellas se señalaba a la de educación pública. Al final se decidió que esa solución no era conveniente, dada la rigidez que impondría para las futuras reformas de la Constitución. Por el contrario, decidieron que era la creación de una secretaría de educación pues esa función era en todo caso de la competencia de los estados.

Se argumentó que por lo dispuesto en el artículo 124, al no señalarse como una facultad del poder federal, operaba el principio de exclusión que el propio artículo señala y, por ende, la educación sería una tarea propia de las entidades federativas.

No fue hasta 1921, el 8 de agosto, cuando el Constituyente Permanente, mediante reforma al artículo 73, en su fracción XXV, se introdujo la facultad para que el Congreso federal tuviese facultad para legislar sobre el tema educativo. Esto como consecuencia de que por la omisión de 1917, que dejaba a los estados esta materia, no había logrado consolidar un sistema educativo nacional, no obstante que ésa era una de las grandes metas de la Revolución.

Además ocurrió con el presidente Álvaro Obregón, desde el inicio de su gobierno en 1920, con el que arranca la llamada etapa constructiva de la Revolución, la creación de la Secretaría de Educación Pública que encomendó a José Vasconcelos, quien dio gran impulso a ese sector gubernamental.

La reforma aprobada, de mala redacción, que se conserva hasta la fecha, le atribuye al Congreso la facultad de "establecer, organizar y sostener" escuelas, siendo que en todo caso el artículo 73 establece las facultades del Congreso para legislar en esos ramos y no para administrar escuelas. Esa deficiente redacción fue impugnada por el diputado Padilla, quien en la sesión que abajo se describe preguntó: "De establecer las escuelas, ¿para cada escuela que se vaya creando el Congreso tiene facultad?".

---

[164] Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, cit.,* t. I, pp. 138-132.

La reforma por adición de esa fecha señala. "Artículo 73. El Congreso tiene facultad para… Fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias". En un segundo párrafo señaló además que "la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional".

Antes de esa reforma, la citada fracción ya señalaba que el Congreso tenía facultades para establecer escuelas profesionales de investigación científica y prácticas de artes y oficios. Lo que se adicionó fue la facultad para intervenir en el proceso educativo elemental y secundario en el medio rural, dada la falta de cobertura de los gobiernos locales en este sector, quizá ocasionada por lo reciente de la obligación constitucional que les fue impuesta por la reforma a la Constitución y por la escasa capacidad financiera de los gobiernos locales para afrontar ese gasto público.

La discusión de la iniciativa de primera reforma a la Constitución de Querétaro, precisamente el 1° de septiembre de 1921, en la apertura del primer periodo del gobierno del general Álvaro Obregón, se inició con la aclaración de que la iniciativa del presidente ni siquiera había llegado al pleno del Congreso y ya se pedía dispensa de trámites. El debate comprendía la reforma al citado artículo 73, fracción XXVII, pero también al artículo 14 transitorio, mediante el cual se había suprimido la Secretaria de Justicia, la que incorporaba las funciones de la instrucción pública.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 había creado la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; se modificó en 1905 para crear la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en mayo del 1905 y en julio del mismo año la Secretaría de Justicia.

Roberto Rives[165] nos recuerda que Porfirio Díaz había expropiado las escuelas de la Compañía Lancasteriana porque "habiendo pasado felizmente las circunstancias que obligaron al poder público a compartir y delegar el ejercicio de la más trascendental de sus atribuciones, tenía ya que asumir la dirección completa de la enseñanza oficial".

En obvio de espacio, sólo mencionaremos que en el debate a propósito de la reforma de ese artículo hubo puntos de vista muy duramente contrastados, sobre todo en cuanto a la pertinencia de reestablecer la Secretaría de Instrucción Pública apenas suprimida, y sobre si esa función debería seguir en manos de los estados y municipios, o debería ser atendida también por la Federación. Con una visión muy estrecha se argumentaba en favor de la no creación, resaltando los fracasos anteriores en la tarea de educar a los mexicanos, dado que el analfabetismo alcanzaba al 80% de la población nacional.

---

[165] Rives Roberto, *op. cit.,* p. 163.

2. La creación del Banco de México

Si bien la figura de un banco único de emisión fue prevista en el artículo 28 de la Constitución de 1917, no fue consecuente con la creación de la institución que cumpliera ese propósito. Esto no se produjo hasta 1925 con la creación del Banco de México. Cabe mencionar que la inexistencia de un organismo que regulara la emisión y circulación de moneda ya había provocado una grave situación en esa materia.

Al inicio de este trabajo mencionamos que esa deficiencia había sido característica de todo el gobierno mexicano durante el siglo que mediaba entre la Independencia y la Revolución. Esto había provocado que no fuera posible iniciar el proceso de desarrollo económico y social, con excepción del periodo del gobierno del general Porfirio Díaz. Ahora se reconoce que la creación de instituciones es indispensable para ese propósito.

La historiadora Alicia Hernández Chávez,[166] citando a Ricardo Torres Gaitán, dice al respecto:

> Al declive de los transportes y comunicaciones se sumó, a partir de 1913, la destrucción del sistema monetario provocado por las emisiones de papel moneda que hacía cada fracción en armas para allegarse fondos para la guerra. Ya para noviembre de 1914 las emisiones de papel moneda –por parte de los constitucionalistas– había llegado a la suma de casi 50,000 millones de pesos… Una estimación del total de papel moneda de todos los grupos (zapatistas y villistas) nos da la increíble suma de 1,500 millones de pesos.

Ya Venustiano Carranza, por una adición al Plan de Guadalupe, el 26 de abril de 1913,[167] expidió el decreto número 3. En el artículo 1° del mismo se señalaba, en síntesis, que lo facultaba para emitir papel moneda para la creación de la deuda interior, por importe de cinco millones de pesos. En el artículo 2° se señaló "que para cumplir lo anterior se emitan billetes de circulación forzosa, que sumen en total la cantidad mencionada". No está de más señalar que en el mismo decreto se establecían sanciones de arresto a quienes se negaran a recibir los billetes.

La devaluación de la moneda no se hizo esperar, el circulante pasó de 150 millones a la suma antes mencionada, esto es, se multiplicó diez veces en sólo unos años. Estos datos muestran la necesidad de contar con instituciones en esta materia crucial en cualquier país.

---

166 Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno,* México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993, p. 192.

167 Aguirre Berlanga, Manuel, *op. cit.*

En páginas precedentes señalamos que entre los trabajos del Constituyente al discutir la estructura administrativa del Poder Ejecutivo se abordó ampliamente la necesidad de la creación de un banco de emisión único.

El artículo 28 constitucional en su redacción original señalaba que: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exenciones de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal".

La creación del Banco de México sólo fue posible a partir de 1925, durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles (1924-1928). Luis Medina Peña[168] dice que la gestión del general Álvaro Obregón se dedicó a conseguir el reconocimiento de los gobiernos extranjeros a su gobierno.

> En materia económica, el cuatrienio de Álvaro Obregón fue tiempo perdido, pues gran parte de los planes e ideas tuvieron que archivarse para atender apremios inmediatos. Sin querer ser injusto con el Presidente Obregón, sí es posible coincidir con la afirmación de Alberto J. Pani en el sentido de que no fue sino hasta 1924 cuando se concibieron los perfiles de la política que le permitiría al gobierno federal orientar el progreso material del país.

Reconoce, sin embargo, que "a partir de 1924 se perfilaron claramente dos periodos fundamentales. Uno que corre de 1924 a 1932 y que se distinguió por una enfebrecida labor legislativa y programática orientada a reforzar el sistema fiscal, completar el restablecimiento del sistema financiero nacional, definir una política comercial y monetaria y crear instituciones promotoras de la obra pública".

En enero de 1925 se creó la Comisión Nacional Bancaria y la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Estas leyes son antecedente inmediato de la creación del Banco de México. El 25 de agosto de 1925 se expidió la Ley que creaba el Banco de México. Sus funciones fueron las de emitir billetes, regular la circulación monetaria, los intercambios con el exterior y la tasa de interés.

Ese hecho desató de alguna manera la construcción, por no decir la reconstrucción, de todo el sistema de crédito del país, lo que benefició a la economía nacional.

---

[168] Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 98.

3. Las reformas a los artículos 27 y 123 en materia agraria y del trabajo. Creación de Pemex y la CFE

Algunos de los principales objetivos de la Revolución y de alguna manera de la Constitución que le dio sustento, fue procurar el bienestar de las clases obrera y campesina. Las demandas de esos grupos sociales se plasmaron en los artículos 27 y 123 de la carta de Querétaro. Éstos constituyen una de las notas distintivas de la Constitución, que al alejarse de las Constituciones tradicionales dio cauce a las garantías sociales en los citados artículos.

La redacción original del artículo 27 de la carta fundamental reiteraba el antiguo principio de la propiedad originaria del Estado mexicano sobre los recursos del suelo y del subsuelo. De ahí parte la posibilidad de imponer limitaciones y modalidades a la misma y la determinación de los tres tipos de propiedad que en él se señalan: la propiedad privada, la ejidal y la comunal.

Sin embargo, los derechos plasmados no tenían fácil sustanciación. Igual que sucedió en otras garantías, en éstas tampoco se discutió lo suficiente de qué manera se realizarían y por medio de qué instancia gubernamental las acciones administrativas que hicieran realidad esos derechos.

El artículo 27 originalmente aprobado señalaba que: "Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes".

En diversas fracciones señalaba las reglas para esa división de las "grandes propiedades". Lo cierto es que esas leyes no fueron expedidas ni se crearon los órganos capaces de llevar a cabo el reparto agrario.

Luis Medina[169] dice que "Para 1928, los diversos gobiernos revolucionarios habían entregado, en números redondos, 5.4 millones de hectáreas lo que representaba el 3% de la superficie total del país". De ese total, más de la mitad ocurrió en los periodos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Precisamente esta situación fue la que dio origen a la modificación del artículo 27 de la Constitución y como consecuencia de ella, a la Ley de Secretarías de Estado. En el dictamen elaborado por las comisiones respectivas a la iniciativa de reformas a dicho artículo, presentada por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, se reconoce que "en Querétaro, por la premura con la que la Constitución debió ser dictada y, en cierta

[169] Medina Peña, Luis, *op. cit.,* p. 110.

medida por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la ley, se consideró conveniente incorporar al texto constitucional, mediante simple declaración, la ley del 6 de enero de 1915".[170]

Se señalaba que "como complemento de la reforma constitucional y de la segregación de todo lo relativo a (sic) materia agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y en vista de que de momento no podrá resolverse sobre la materia, se propone también conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo para que expida una nueva Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos".

> También se propone conceder facultades extraordinarias para la expedición reglamentaria del Artículo 27 constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a proponer... consideran las comisiones que a través de las facultades extraordinarias podrá expedir por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia.

En la fracción XIII del artículo 27 que se reformó, se propuso que se creara una dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario, que sería el órgano facultado para emprender la reforma agraria. Ésta asumiría la función que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Agricultura y Fomento. Además se eliminaron las facultades de los estados para legislar en esta materia, pero se conservaron de algunas atribuciones a los gobernadores en el proceso de reparto agrario mediante las instancias locales.

De esa reforma constitucional se originó la primera reforma a la Ley de Secretarías de Estado desde que se expidiera en 1917, con la cual se crearon los departamentos Agrario y de Trabajo.

4. La creación de Pemex y de la CFE, como producto de las reformas al artículo 27 constitucional

Si bien en el caso de las nuevas competencias en materia agraria, de trabajo y de salud, se recurrió a la creación de departamentos administrativos, no ocurrió así en las cuestiones energéticas que fueron nacionalizadas mediante reformas constitucionales de 1940 y 1959, respectivamente.

La industria petrolera tuvo sus inicios con la creación de Petróleos de México A.C., en 1934, con su respectivo Sindicato de Trabajadores Petroleros en 1935. Sin embargo, tres años más tarde, el presidente Lázaro Cárdenas del Río expropió la industria el 18 de marzo de 1938, aunque ese acto jurídico no implicó la nacionalización de la indus-

[170] Tomado de *Los Derechos del pueblo mexicano.*

tria petrolera. Al acto expropiatorio siguió la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos (Pemex) el 7 de junio del mismo año.[171]

La reforma constitucional se concretó el 11 de septiembre de 1940, días antes de concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando se publicó el decreto de reforma al párrafo noveno del artículo 27 constitucional, para señalar la exclusividad del Estado en la explotación petrolera.

Se puede afirmar que la creación de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos significó, de alguna manera, el arranque de la creación de un amplio sector paraestatal, que sólo dejó de crecer en 1982 con el cambio en el modelo económico del país.[172]

Otra de las reformas al artículo 27, del 20 de enero de 1960, estableció el monopolio estatal en materia eléctrica, atribuyendo a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), creada como organismo regulador el 14 de agosto de 1937,[173] la prestación en exclusiva del servicio público de energía eléctrica.

5. La reforma al artículo 123 de la Constitución

Al igual que en lo referente a las demandas agrarias postergadas por insuficiencias administrativas e institucionales, sucedió en lo relativo a las demandas laborales de los trabajadores del país.

El artículo 123 original, uno de los que mayores discusiones y debates provocó en el Constituyente de 1917, fue aprobado sin consideraciones operativas que posibilitaran el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores del país.

El texto aprobado en 1917 señalaba que: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre trabajo, fundadas en la necesidades de cada región...”. Esto es, se estableció la facultad concurrente entre las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, con el resultado de una grave dispersión legislativa que dificultaba la aplicación de las normas tutelares del artículo 123.

Mario de la Cueva,[174] en su clásico *Derecho mexicano del trabajo,* señala entre los antecedentes de este artículo que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene entre

---

[171] Petróleos Mexicanos, Historia de Petróleos Mexicanos, 12 de diciembre de 2008. 10 de febrero de 2010, http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004

[172] Se anexa al presente trabajo una gráfica sobre el desarrollo del Sector Paraestatal (véase el anexo 5).

[173] Comisión Federal de Electricidad, *CFE y la electricidad en México,* 24 Noviembre 2009, 10 de febrero de 2010. http://www.cfe.gob.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Paginas/CFEylaelectricidadenM%C3%A9xico.aspx

[174] Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo, México,* Porrúa, 1967, t. II, p. 873.

nosotros importantes antecedentes. No es una creación arbitraria, sino al contrario, se inició como una simple Oficina dentro de esta Secretaría de Estado y, a medida que fueron cobrando fuerza el movimiento obrero y los conflictos de trabajo, tuvo que ir evolucionando hasta su condición actual".

En diciembre de 1911 se creó la Oficina del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento. De ahí, en 1917, pasó a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

En 1929, durante el periodo del presidente sustituto Emilio Portes Gil, se inició un movimiento para reformar la fracción X del artículo 73 y el párrafo inicial del artículo 123 de la Constitución, para dar competencia exclusiva al Congreso de la Unión en la expedición de leyes de trabajo.

Esa reforma fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de noviembre de 1929. De ahí la facultad de expedir la primera Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931.

En lo administrativo, mediante la Ley del 30 de noviembre de 1932, se creó el Departamento de Trabajo, y se suprimió la dependencia que venía funcionando en la Secretaría de Fomento Industrial y Comercio. La Ley de Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1940, al inicio del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, dio pie a la creación de la Secretaría del Trabajo y de Previsión Social. En la reforma del artículo 123 de 1929 se reestructuró totalmente éste, ampliando su función tutelar de los derechos de los trabajadores. Así, se crearon nuevos derechos, como el del acceso a la seguridad social.

Para ese efecto se modificó la fracción XXIX del propio artículo 123 para establecer que: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Igual que sucedió con otras disposiciones constitucionales, ese nuevo derecho a la seguridad social tardó años en volverse una realidad mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta institución del Estado mexicano nació formalmente el 19 de enero de 1943, es decir, 26 años después de que la Constitución de 1917 estableciera los derechos laborales y 14 años después de la reforma de 1929 en que se modificó la fracción XXIX del artículo 123, para señalar que habría de crearse ese organismo público mexicano.

Si bien no fue el primer organismo público descentralizado del gobierno federal, sí presentó como novedad que en su órgano de gobierno se definió que fuera tripartita, con representación gubernamental y de los sectores laboral y privado.

Otras reformas posteriores al artículo 123 de la carta de Querétaro, al ampliar los derechos de los trabajadores, provocaron también la creación de otras instituciones, las que al igual que el IMSS nacieron con la naturaleza de entidades paraestatales, denominación adoptada por la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida en diciembre de 1976, al inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982).

En el sector laboral destaca el Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), creado por reforma constitucional del 14 de febrero de 1972 a la fracción XII del artículo 123, para dar sustancia al derecho de los trabajadores a una vivienda digna. Al igual que en el caso del Seguro Social, el derecho de los trabajadores estaba establecido en la Constitución de 1917, y en parte por falta de reglamentación en la ley respectiva, algunos patrones no cumplieron la obligación de dar casa a sus trabajadores.

La expedición de una nueva ley laboral en 1970, que sustituía a la de 1931, en la que se precisó la obligación patronal de otorgar vivienda a los trabajadores, provocó la reforma laboral para que esa obligación se sustituyera por la obligación patronal de aportar a un fideicomiso nacional creado para cumplir ese propósito. Contrario a lo que sucedió en el caso del IMSS, su creación material se dio a pocos meses de reformada la Constitución y expedida la ley respectiva.

La Ley que crea el INFONAVIT fue publicada el 24 de abril de 1972 y define a esa institución como un “organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

De igual manera, derivadas de otras reformas al artículo 123, éstas realizadas por reforma constitucional del 21 de noviembre de 1961, se crearon la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y el Instituto del Reparto de Utilidades a los Trabajadores y otras muchas entidades del sector laboral, como el FONACOT, para asegurar el consumo de los trabajadores.

6. Otras reformas al artículo 73 de la Constitución

Cronológicamente, después de las reformas a la Constitución que se realizaron entre 1921 y 1940 que dieron base a las reformas laborales, agrarias y educativas, con las que se inició la llamada etapa constructiva de la Revolución, se imponía solucionar el problema fiscal del país que carecía de un sistema tributario que pudiera allegarle recursos el Estado para financiar las nuevas cargas.

Es prudente recordar que ni en las Constituciones del siglo XIX, ni en la de 1917, este asunto había sido abordado con profundidad. La de Querétaro sólo estableció, en el artículo 73, fracción VII, la facultad del Congreso Federal de “Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”, sin precisar cuáles serían éstas. En 1921,

el Congreso federal expidió, por vez primera, la Ley que creaba el Impuesto sobre la Renta, llamado "el impuesto del centenario", debido a la conmemoración de un siglo de vida independiente, pero no estaba clara la atribución para ello.

Para esto se realizaron dos convenciones nacionales fiscales en 1925 y en 1932 en las que la Federación y los estados buscaron encontrar una solución a dicha indefinición constitucional. Ante esa deficiencia operaba el principio del artículo 124 de la carta fundamental que señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Esta situación se vio agravada con la incipiente exploración de yacimientos de petróleo y demás recursos del subsuelo, ya que tanto los estados como la Federación iniciaron la imposición de tributos sin contar con precisión sobre la competencia de cada uno de ellos. Apareció así el fenómeno de la doble y hasta múltiple tributación con el consiguiente impacto en esas industrias. Una sentencia de la Corte había establecido que la facultad para imponer tributos estaba en favor de la autoridad a la que le correspondiera la regulación de esas materias.

Ante esa tesis del máximo tribunal, las sucesivas reformas al artículo 73 se ocuparon de definir como atribución del Congreso federal, en 1929, la facultad para expedir las leyes relativas a los temas de minería, comercio e instituciones de crédito.

Para concluir queremos citar que, como producto de esa evolución, el Constituyente Permanente, en 1942, reformó la Constitución en su artículo 73 fracción XXIX, para sustituir la facultad para "aceptar la renuncia del Presidente de la República" como estaba en el texto original, estableciendo la nueva redacción en la que señala: "Fracción XXIX. Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior…" y así en diversas fracciones atribuir al fisco federal las principales fuentes tributarias.

Esta situación provocó una gran concentración de recursos en la hacienda federal, que sólo empezó a revertirse a partir de 1980 con la entrada en vigor de un nuevo sistema de coordinación fiscal nacional, cuyo análisis corresponde a un trabajo de distinta naturaleza.

VII. Etapas en la Construcción de la Administración Pública

Como hemos podido ver en esta apretada síntesis, la Constitución de 1917 se propuso grandes objetivos políticos y sociales. Se puede decir, siguiendo a Karl Loeweinstein,[175] que era del tipo de las llamadas Constituciones programáticas por su alcance y contenido. Refiriéndose a nuestra carta fundamental, señala:

---

175 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución,* Madrid, Ariel, 1958.

> Un conocido ejemplo de Constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista. Otros Estados conmemoran el nacimiento de su Ley Fundamental bautizando una calle o plaza con dicha fecha. México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esa manera un Artículo de la Constitución, el 123, que proclama el principio del Estado social de bienestar.

Podemos dividir el desarrollo de nuestro sistema constitucional y administrativo en varias etapas sucesivas y de alguna manera consecuente una con las otras. La primera que va de 1917 a 1940, que podemos llamar, como ya se ha hecho, la de la creación de instituciones en la que se da el proceso de completar y subsanar las deficiencias originales de la Constitución de 1917, de las cuales hemos descrito unas cuantas. En ese periodo se expidieron 31 decretos de reformas a la Carta Magna, algunos de los cuales tuvieron una repercusión directa en el desarrollo de la administración pública.

En medio del desarrollo administrativo y político que hemos descrito, un aspecto de carácter político que tuvo gran trascendencia en el desarrollo del país, fue la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, sobre todo a partir de su conversión en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Al convertirse en un partido de sectores, dicho partido disminuyó los poderes de los gobernadores en su propia dirección a nivel nacional, fortaleciendo la primacía del presidente en las decisiones políticas más relevantes. Esa conjunción de poderes en la figura presidencial, administrativos y políticos, dio pié a lo que se conoce como el presidencialismo mexicano, uno de cuyos mejores análisis se debe al doctor Jorge Carpizo.[176]

En esta etapa, que va de 1940 a 1970, el país conoció la mejor época de desarrollo económico y social, tanto que se le conoce como la época del "milagro mexicano". Roger D. Hansen,[177] en un libro publicado en 1971, al inició del sexenio de Luís Echeverría, señala que durante las tres décadas posteriores a 1940, la economía mexicana creció a una "tasa anual de más del 6%, en datos per cápita, la tasa ha excedido al 3%". Sigue la cita de datos sobre ese milagro: "Para 1970 México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos básicos y la mayor parte de bienes de consumo". Añade que la industrialización tuvo un crecimiento más rápido. Entre 1950 y 1966 "la producción de acero y otros artículos metálicos creció a una tasa anual de 11.5%".

---

[176] Para un análisis profundo de este tema, se recomienda el libro de Carpizo, Jorge, *Presidencialismo mexicano,* México, Siglo XXI Editores, 1979.

[177] Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano,* 22ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1998. pp. 59 y ss.

Destaca también que el sector público mexicano contribuyó con el 30% de la formación del capital fijo bruto y durante los primeros años la inversión pública excedía del 50% del total.

Estos resultados son producto, en gran parte, a las nuevas atribuciones y capacidades administrativas y políticas del Estado mexicano. Entre las más relevantes podemos citar la reforma al artículo 131 de la carta fundamental en 1951, en la que se incorporó una nueva competencia al Poder Ejecutivo. Ésta señalaba que (artículo 131, segundo párrafo) "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso; y para crear otras…".

A esta reforma siguió la expedición de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. Con este instrumento el presidente se convirtió en pieza central del proceso de desarrollo que menciona Hansen y que ha sido ampliamente analizado por autores mexicanos y extranjeros.

El mismo autor señala que, no obstante, este crecimiento se dio de manera muy desigual. "Entre 1940 y los primeros años de la séptima década los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres". Describe ampliamente las causas de ese deterioro y las atribuye a que no se cuidó adecuadamente que el proceso de crecimiento se acompañara de una mejor distribución del ingreso.

Esta etapa se puede también caracterizar como la de la recomposición centralizadora, en la que la nota fundamental fue el proceso de centralización en favor del Poder Ejecutivo Federal, de nuevas competencias económicas que si bien le permitieron un mayor margen de acción en el proceso de desarrollo del país, fortaleció en exceso el poder del presidente en perjuicio de los poderes de estados y municipios.

La crisis de inicio de los años setenta provocó una agresiva reacción estatal para crear organismos y empresas públicas para atender las crecientes demandas de la población; se llegó a la creación de más de 1100 de ellas.[178]

El gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-1976) intentó relanzar la capacidad del Estado para influir en la capacidad de promoción del desarrollo y en parte para revertir la aguda concentración del ingreso antes señalada.[179] No está de más señalar que ese intervencionismo estatal se dio básicamente con la creación de empresas paraestatales. La creciente participación estatal en la economía se reflejó al final del sexenio en mayores niveles de endeudamiento y déficit fiscal, que hizo que concluyera en medio

[178] Este proceso de reversión se inició en 1982 y a la fecha sólo existen 210 entidades paraestatales según la relación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto del 2008.

[179] La política económica del nuevo gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior de México, 1971.

de la primera gran crisis fiscal y financiera desde décadas atrás lo que además anunciaba el fin, estrepitoso, de la etapa del llamado desarrollo estabilizador.

En esa publicación realizada apenas iniciado el sexenio de Luís Echeverría, se hace un amplio recuento de las desigualdades económicas y sociales; se propone una reforma fiscal redistributiva del ingreso; se proponen programas y sobre todo organismos, fideicomisos y empresas públicas orientadas a ese propósito. Cabe mencionar que en esa publicación de más de 200 páginas, el Programa de Reforma Administrativa a desarrollar durante ese gobierno apenas ocupa una cuartilla.

Ese proceso lo explica muy bien Alejandro Carrillo Castro:[180] "Desde su designación como candidato a la Presidencia de la República manifestó en múltiples ocasiones su convicción de que el país necesitaba elevar sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental".

En otro capítulo del mismo trabajo[181] señala: "Adicionalmente, los últimos 55 años el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y el tamaño hasta llegar actualmente, con más de 850 entidades".

Es necesario puntualizar que a ese proceso de reformas "incrementales" siguió uno de endeudamiento y del consecuente déficit público que provocó, por primera vez en 22 años, que se dejara la paridad con el dólar, con un gran crecimiento de la deuda pública externa pendiente de pago.

Pedro Aspe[182] señala que la deuda pasó a 21 mil millones de dólares contra 6 mil 800 millones de 1972; en tanto que el déficit presupuestal fue de 10% del PIB contra 2.5% en promedio en los últimos 20 años anteriores.

Ante ese escenario económico, la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) se planteó la necesidad de una reforma administrativa que partía del reconocimiento que era necesario "reorganizar al gobierno para organizar al país". Esta reforma significó el más acabado intento por racionalizar el ejercicio de la administración pública desde su creación en 1824 y las posteriores reformas.

---

[180] Carrillo Castro Alejandro, *La reforma administrativa en México, cit.,* pp. 120 y ss.
[181] *Ibídem*, páginas 43 y ss.
[182] Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Este proceso se inició con la expedición de varios instrumentos jurídicos apenas estrenado el sexenio. Empezó con la creación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, a la que siguieron las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, la primera en el país, y un buen número de disposiciones administrativas para dar sustento a ese proceso.

Alejandro Carrillo Castro en un trabajo pionero,[183] describe el proceso de consolidación de la administración mexicana, hasta llegar a la reforma administrativa de 1976-1982 en que se sentaron las bases del diseño y la operación del aparato administrativo del gobierno de México hasta la actualidad.

En esta etapa no fueron necesarias reformas constitucionales, dado que las anteriores, de las que algunas se han señalado en este trabajo, proporcionaban de manera adecuada sustento jurídico-constitucional a las reformas planteadas.

En ese sexenio, sin embargo, cabe destacar que el proceso reformador de la Constitución se dio en 1977, con la llamada reforma política, que inició la construcción de un nuevo sistema electoral y de la representación política que sólo anotamos, por no ser objetivo de este trabajo.

Para obviar espacio anexamos al presente trabajo una relación de algunas de las reformas constitucionales que tuvieron impacto directo en el desarrollo de la administración pública mexicana.

De igual forma se anexa también una relación de las leyes de secretarías de Estado expedidas con esa denominación hasta la puesta en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública emitida en 1976, la que ha estado en vigor durante 34 años; hasta la fecha es la de más larga duración desde 1917, en que se expidió la primera después del movimiento revolucionario.

VIII. Consideraciones Finales

Para concluir queremos intentar resumir en unas cuantas líneas cuáles han sido los principales periodos que podemos identificar en el largo proceso de creación de las instituciones administrativas que sustentan el trabajo del Poder Ejecutivo en México.

En un primer periodo que va de 1917 a 1934, el proceso de reformas constitucionales se orientó a la consolidación del proceso político, dada la destrucción de las débiles es-

[183] Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México: Evolución de la reforma administrativa en México, 1971-1979,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

tructuras institucionales porque, bajo el régimen del general Porfirio Díaz, más que en instituciones sólidas, el poder descansaba en la persona del Caudillo y jefe del Estado mexicano, además debe considerarse que durante el largo tiempo que duró su mandato, sólo se dieron dos cambios en la estructura administrativa heredada desde mediados del siglo pasado.

El segundo, se inaugura con el gobierno del general Lázaro Cárdenas, 1934-1940, primero que, gracias a una reforma constitucional después de la desafortunada aventura reeleccionista del general Álvaro Obregón, se vio en la necesidad de ampliar los periodos de gobierno de cuatro a seis años; con la mayor permanencia se buscaba permitir a las administraciones cumplir mejor sus objetivos del desarrollo económico y social.

Luis Medina Peña[184] describe el proceso de desarrollo económico en estas tres décadas, y ubica en las reformas cardenistas la palanca del desarrollo futuro. Con el inicio del proceso de industrialización arrancó el de urbanización del país.

En el periodo que sigue a la depresión entre 1929 y 1935, el "Estado Mexicano empezaba a configurar los mecanismos institucionales y políticos para ordenar su situación política interna y reactivar la economía, el promedio de la tasa de crecimiento del producto por persona fue de 1.7% anual. En cambio, en los siguientes años, de 1935 a 1975, el producto por persona creció a una tasa anual de 2.9%".

Después de la etapa del llamado Desarrollo Estabilizador, 1940-1970, y ante la evidencia de una desaceleración del nivel del desarrollo mexicano, los gobiernos entre 1970-1982 intentaron retomarlo con una mayor intervención en el desarrollo económico, lo que provocó también un mayor déficit público, sobre todo en el sector paraestatal. Como consecuencia de ese déficit, a partir de 1972 apareció en la economía nacional el fenómeno de la inflación, cuyo control se convirtió en el objetivo central de los gobiernos subsecuentes.

Esto y el cambiante entorno internacional provocaron un cambio de dirección en las estrategias de política económica, con el consecuente redimensionamiento del papel y del tamaño del Estado, que siguen vigentes hasta la fecha.

En este trabajo pretendimos demostrar como nuestros constituyentes de 1917 tuvieron la voluntad de crear nuevos derechos para los mexicanos, pero no acertaron a crear los mecanismos legales ni administrativos que contribuyeran al cumplimiento de ese propósito.

---

[184] Medina Peña, Luis *op. cit.,* pp. 125 y ss.

No fue sino a través del proceso de reformas constitucionales que fue posible corregir los defectos de la nueva Constitución y así crear de manera sostenida un buen número de instituciones para dar cumplimiento a las tareas crecientes del Estado mexicano posrevolucionario.

Se cumplió así con lo que señala María del Carmen Pardo:[185] "El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece la relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema".

En lo político, el país fue reformando su Constitución para crear normas e instituciones capaces de sustentar el desarrollo nacional; este proceso se vio acompañado de una amplia evolución de la administración pública para dirigirlo.

Entendemos como instituciones, siguiendo a Douglass C. North,[186] "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico".

Las instituciones, sigue, "pueden ser creadas como son las constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionan simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario... Qué organismos cobren vida y cómo evolucionan son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos, los organismos, influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional".

Como hemos podido ver en estas páginas, el proceso de institucionalización de la vida política y administrativa del país se ha dado a jalones y no sin graves tropiezos y retrocesos.

Quisimos mostrar cómo este proceso de creación y consolidación de normas constitucionales ha sido difícil, pero por fortuna no se interrumpió durante el siglo pasado. Esto permitió que tengamos, después de dos siglos de historia, una Constitución evolucionada y una administración institucionalizada de manera más o menos estable, que permite al país lograr algunos de los objetivos que se propusieron en los movimientos sociales de la Independencia y la Revolución mexicanas.

---

[185] Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México,* México, 2ª reimpresión, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México, 1993.

[186] North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

En este proceso hubo, sin embargo, un hecho por demás obvio: en ese periodo, sobre todo después de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se facilitó un proceso de centralización política que concentró en los poderes federales una gran cantidad de facultades constitucionales y administrativas en perjuicio del equilibrio que debe tener un sistema federal.[187]

A partir de 1976, año en que concluye el periodo de análisis que nos fue asignado, y gracias a un largo proceso de reformas político-electorales, se dio un proceso de democratización que al mismo tiempo que desmontó las estructuras autoritarias del sistema político mexicano, también contribuyó a una recomposición del federalismo mexicano.

Desafortunadamente, este proceso no siempre ha estado acompañado de una mejoría en el desarrollo económico y social de la población mayoritaria del país, no obstante la creación de los instrumentos jurídicos y administrativos, incluso de nivel constitucional con que cuenta el Estado mexicano para promover, dirigir y conducir este proceso de desarrollo.

IX. Fuentes

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo I. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, XV ts.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, 1971-1979*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Comisión Federal de Electricidad, *CFE y la electricidad en México*, 24 noviembre 2009 - 10 de febrero de 2010, http://www.cfe.gob.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Paginas/CFEylaelectricidadenM%C3%A9xico.aspx

Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1967 t. II.

Duverger, Maurice, *La république de citoyens*, París, Editions Ramsay, 1982.

García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración pública*, 2ª ed., Madrid, Editorial Taurus, 1981.

Gutiérrez S., Sergio Elías, *Centralismo administrativo, descentralización administrativa. El caso del federalismo mexicano. El debate nacional*, t. II. *Escenarios de la democratización*, México, Diana, 1998.

Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Líneas del Mar, 1995.

Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993.

[187] Véase Gutiérrez S., Sergio Elías, *Centralismo administrativo, descentralización administrativa. El caso del federalismo mexicano. El debate nacional,* t. II, *Escenarios de la democratización*, México, Diana, 1998.

Lee Benson, Nettie, *El federalismo mexicano y la diputación provincial*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1980.
Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1958.
LXI Legislatura Congreso del Estado de Guanajuato, "Plan de Guadalupe. Manifiesto a la Nación", 26 marzo de 1913, 10 de febrero de 2010, http://www.congresogto.gob.mx/2010/historico/1910/1913-Plan-de-Guadalupe.pdf
Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
Niemeyer, E. V. Jr., *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993.
North Douglass, C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 3ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
Petróleos Mexicanos, *Historia de Petróleos Mexicanos*, 12 de diciembre de 2008, 10 de febrero de 2010.
http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004
Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura,* México, Porrúa, 1968.
Rives Sánchez, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario*, Querétaro, 2009.
Valadés, Diego, *Constitución y política. Sentido actual de la Revolución mexicana.* México, UNAM, 1964.

ANEXO 1

Reformas al Artículo 73 constitucional de 1917 a 1976[188]

Artículo 73: Facultades del Congreso (25 reformas)

Número	*Fecha*	*Fracción*	*Modificación/reforma*
1	8-VII-1921	XXVII	(SEP) Establecer escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales.
2	20-VIII-1928	VI	Facultad del Presidente de la República para someter a la aprobación de la Cámara de Diputados, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios.

[188] Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *op. cit.,* pp. 291-303.

3	6-IX-1929	X	Legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Único. Se expiden las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional. La aplicación de las leyes del trabajo correspondía a las autoridades de los estados, con algunas excepciones.
4	29-IV-1933	XXVI	Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto, interino o provisional.
5	18-I-1934	XVI	Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
6	13-XII-1934	XXV	Dictar leyes para distribuir la función educativa entre Federación, estados y municipios sobre el ejercicio de la función educativa.
7	15-XII-1934	VI	Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios federales.
8	14-XII-1940	VI	División de territorios en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
9	24-X-1942	IX, XXIX XXX	Impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones. (Competencias fiscales entre Federación, estados y municipios).
10	18-XI-1942	X	Se añaden, a la reforma del 18-I-1935, los hidrocarburos y el Banco de Emisión Único.
11	10-II-1944	XIV	Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.
12	21-IX-1944	VI	Se añade a la fracción cuarta que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, los hará el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados.

13	30-XII-1946	VIII	Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobar esos empréstitos y pagar la deuda nacional.
14	29-XII-1947	X	Se añaden, a la reforma del 18-XI-1942, los juegos con apuestas y sorteos al Banco de Emisión Único.
15	10-II-1949	XXIX	Producción y consumo de cerveza.
16	13-I-1966	XXV	Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional.
17	21-X-1966	XIII	Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
18	24-X-1967	XXIX	Legislar características y uso de Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
19	8-X-1974	I	Para admitir nuevos Estados a la Unión federal.
20	6-II-1975	X	Se añade, a la reforma del 29-XII-1947, la energía nuclear.
21	6-II-1976	XXIX	(SAHOP) Expedir las leyes que establezcan concurrencia entre Federación, estados y municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

ANEXO 2

Relación entre las Funciones Creadas a Nivel Constitucional y su Impacto en la Administración Pública Federal

Fecha	***Reforma***	***Artículo***	***Fecha***	***Órgano creado en la Administración Pública***
05-II-1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	90, 92 y 93		Se crean secretarías y departamentos administrativos.

05-II-1917	CPEUM establece un banco encargado de la emisión de billetes.	28	25-VIII-1025	Banco de México. 10-IX-1925.
08-VII-1921	Establece facultad concurrente de la ederación-estados en materia educativa.	73 f. XXVII	03-X-1921	SEP
20-VIII-1928	Se establece el control del presidente sobre el Distrito Federal.	73		Creación del Departamento Administrativo del Distrito Federal.
06-IX-1929	Establece la competencia federal para expedir leyes reglamentarias del Artículo 123 y de la Ley del Seguro Social.	73 f. X, 123 f. XXIX	12-XII-1932 31-XII-1940, 19-I-1944	• Departamento del Trabajo (1932) • STPS (1940) • IMSS (1944)
10-I-1934	Composición del Ejido y lineamientos para el régimen agrario.	27	17-I-1934, 31-XII-1974	• Departamento Agrario (1934). • Secretaría de la Reforma Agraria (1974).
18-I-1934	Establece como facultad exclusiva del Congreso legislar sobre energía eléctrica.	73 f. X	24-VIII-1937	CFE
13-XII-1934	Se faculta al Congreso para expedir las leyes para distribuir la función educativa entre Federación, estados y municipios.	73 f. XXV		
09-XI-1940	Monopoliza la explotación del petróleo.	27	07-VI-1938	Petróleos Mexicanos (1938). Ley Orgánica de 1971.
28-III- 1951	Facultad legislativa para el presidente en materia de exportación e importación.	131		Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) 1970.

05-XII-1960	Crea el apartado B del artículo 123 relación laboral del Estado y sus trabajadores.	123 B	30-XII-1959 01-I-1960.	Creación del ISSSTE. En funciones desde
29-XII-1960	Monopolio del Estado en el servicio público de energía eléctrica.	27	29-XII-1960	CFE; LFC.
21-XI-1962	Sistema para el establecimiento del salario mínimo y reparto de utilidades.	123		Instituto para el Reparto de Utilidades.
25-X-1967	Creación de tribunales federales de lo contencioso administrativo.	94, 98, 100, 102, 104 y 105		Da sustento constitucional a los tribunales contencioso administrativo.
14-II-1972	Creación de un fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.	123 A f. XII	01-V-1972	INFONAVIT.
10-XI-1972	Creación de un fondo nacional de la vivienda para trabajadores del Estado.	123 B f. XI, XII	28-XII-1972	FOVISSSTE.
06-II-1975	Minerales radioactivos como propiedad de la nación.	27		Instituto Mexicano de Energía Nuclear.
06-II-1975	Legislar en materia de energía nuclear es facultad exclusiva del Congreso.	73 f. X		
06-II-1976	Creación de una zona económica exclusiva.	27		
06-II-1976	Regulación de los asentamientos humanos y facultad concurrente de Federación estados y municipios.	27, 73 y 115		Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas.
06-XII-1977	Partidos políticos como entidades de interés público.	41		

06-XII-1977	Faculta a Cámaras del Congreso de la Unión a crear comisiones para investigar a organismos descentralizados y empresas públicas.			

ANEXO 3

Orden Cronológico de Leyes, Decretos y Circulares entre 1917 y 1976[189]

Fecha/año	*Ley, decreto o Circular*	*Motivo*
Abril 14 de 1917	Ley de Secretarías de Estado. (Preconstitucional)	Se publicó en el *DOF* la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado.
Abril 30 de 1917	Reforma a la Ley del 13 de mayo de 1981.	Reforma (preconstitucional) a la Ley del 13 de mayo de 1891, por la que se sustituyeron la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria por las de “Fomento” e “Industria y Comercio”.
Diciembre 31 de 1917	Ley de Secretarías de Estado.	*DOF* Promulgación de la Ley de Secretarías de Estado.
Octubre 3 de 1921	Decreto *DOF.*	Se establece una Secretaría de Estado: SEP.
Enero 8 de 1923	Decreto *DOF.*	Se crea el Departamento de la Estadística Nacional.
Enero 22 de 1925	Decreto *DOF.*	Se suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales.
Diciembre 12 al 15 de 1932	Decreto *DOF.*	Creación de Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por Secretaría de Economía Nacional.
Diciembre 29 de 1932	Decreto *DOF*	Modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contratación.

[189] *Revista de Administración Pública.* Ley Orgánica de la administración Pública Federal, núm. 71-72, julio-diciembre de 1987. http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71

Abril 6 de 1934	Ley de Secretarías de Estado.	Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
Enero 17 de 1934	Departamento Agrario (decreto).	Decreto que crea el Departamento Agrario.
Diciembre 31 de 1935	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se publica en el *DOF* la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1936	Decreto de reforma.	Se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (LSDE), y se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda.
Junio 30 de 1937	Decreto de adición.	Adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando el Departamento de Asistencia Social Infantil.
Junio 30 de 1937	Decreto de adición.	Adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se crea el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México.
Diciembre 31 de 1937	Dedreto de modificación.	Modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se crea la Secretaría de la Asistencia Pública.
Diciembre 30 de 1939	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se publicó en el *DOF* la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1940	Decreto de modificación.	Modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la STPS.
Diciembre 31 de 1941	Ley de reformas.	Ley de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Octubre 18 de 1943	Decreto *DOF.*	Se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Diciembre 21 de 1946	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Enero 2 de 1947	Reglamento.	Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 24 de 1958	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diciembre 30 de 1963	Decreto de adición.	Se adiciona el artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Enero 12 de 1972	Decreto de reforma y adición.	Decreto que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1974	Decreto de reforma.	Se reforman diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Junio 29 de 1976	Decreto de reforma y adición.	Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados.
Diciembre 29 de 1976	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	*DOF* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

ANEXO 4

Reformas Administrativas en México[190]

Periodo	***Fecha***	***Suceso***
1917 a 1921		Periodo posrevolucionario.
	1917	La Constitución de 1917 plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional de aquel tiempo. Con la carta de 1917 se institucionalizó la intervención del Estado mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social.
1921 a 1930		Periodo convencional. El esfuerzo gubernamental se orientó a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica.
	1925	Creación del Banco de México. Aprobación de la primera Ley del Petróleo que estableció el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo. En materia de energéticos se reguló la industria eléctrica mediante una ley federal.
1930 a 1933		Crisis económica mundial que culminó en 1929; y se pensó en la necesidad de la industrialización del país para constituir una economía nacional independiente que respondiera a los objetivos consignados en el proyecto de nación.

[190] Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979),* México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.

	1931	Código del Trabajo, y para asegurar su aplicación se establece el Departamento del Trabajo, desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
	1931 a 1932	Ley de Planificación y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México a través de la aprobación de las leyes bancarias de 1931 a 1932.
	1933	Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas para coadyuvar en los planes de desarrollo del Gobierno. Se instituyó Nacional Financiera como banco de desarrollo que junto con el Banco de México habría de impulsar la expansión de la economía del país. Se emitió la primera ley sobre funcionamiento del servicio civil federal. Se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.
1934 a 1940		Se adopta una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país. El Estado tensionado por procesos de la industrialización, la agricultura y los servicios.
	1935	Creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal.
	1936	Creación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. Departamento Forestal de Caza y Pesca (después absorbido por la Secretaría de Agricultura).
	1937	Se estableció el Departamento de Ferrocarriles (reabsorbido en ese año por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas al crearse FNM).
	Marzo de 1938	Creación de la Confederación Nacional Campesina basadas en las ligas agrarias estatales.
	Diciembre 5 de 1938	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.
1940 a 1945		Opciones abiertas sobre política económica.
	1943	Se estableció el IMSS.
	1944	Reglamentación sobre enajenación de industrias clave a extranjeros. Creación del Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (NADIRSA).
1945 a 1950		Hubo desequilibrios económicos por continuar el ritmo de industrialización.

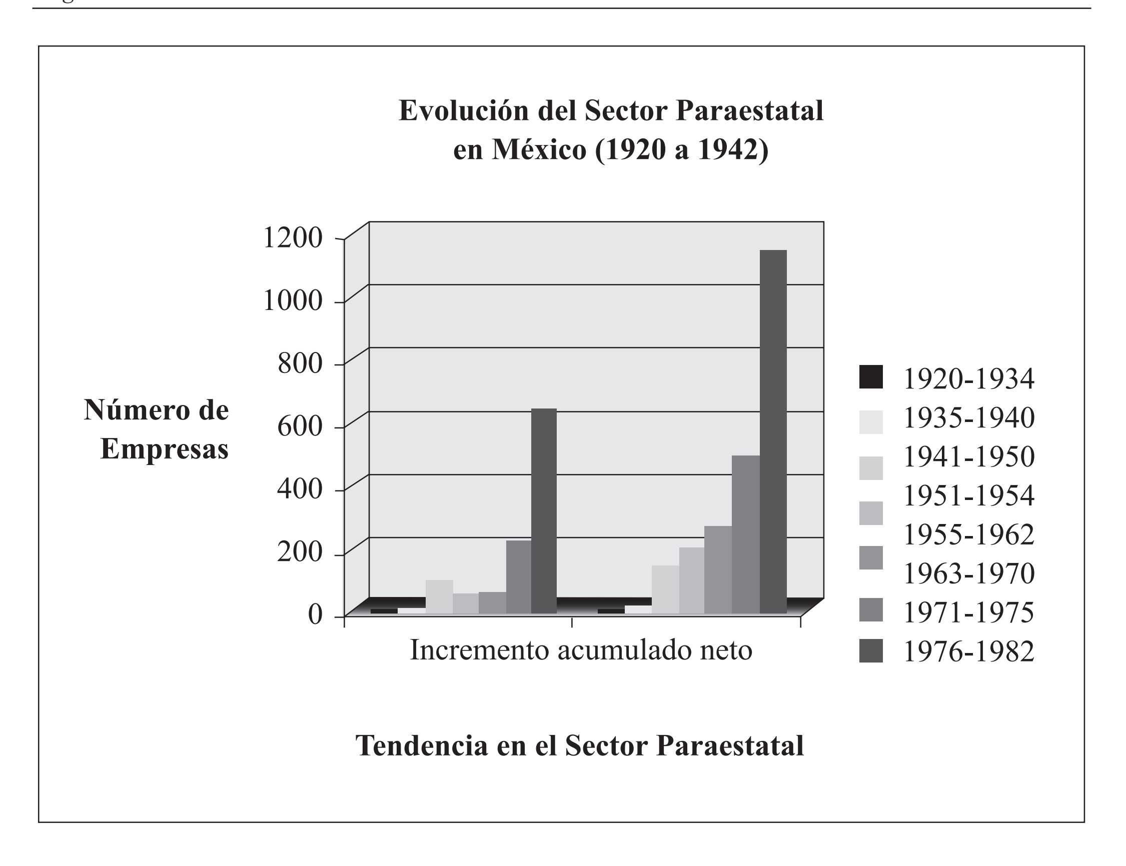
	1940 a 1949	Los ingresos públicos crecieron en 414.1% en términos relativos, los egresos crecieron más que los ingresos. Consecuencia: el Gobierno tuvo que recurrir al crédito interno y externo.
	1946	Se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
	1947	Creación de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados.
1950 a 1959		Crecimiento económico balanceado que reconocía la importancia de promover el desarrollo de la industria y la agricultura. Se caracterizó por las presiones inflacionarias porque se reducían las oportunidades de exportación.
	1954	Reducción de los montos de la reserva monetaria.

ANEXO 5

Evolución del Sector Paraestatal en México de 1920 a 1942[191]

Año	***Incremento neto en el número de empresas incorporadas al sector público***	***Número acumulado de empresas paraestatales al final del periodo***
1920-1934	15	15
1935-1940	21	36
1941-1954	108	144
1955-1962	62	206
1963-1970	66	272
1971-1975	232	504
1976-1982	651	1155

[191] Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica,* 2ª ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.156.


Evolución del Sector Paraestatal
en México (1920 a 1942)
Número de
Empresas
1200
1000
800
600
400
200
0
Incremento acumulado neto
1920-1934
1935-1940
1941-1950
1951-1954
1955-1962
1963-1970
1971-1975
1976-1982
Tendencia en el Sector Paraestatal

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA QUINTA REPÚBLICA (FEDERAL DEMOCRÁTICA) (1977-2008)

Daniel Márquez Gómez

SUMARIO: I. Introducción; II. Reformas a la Constitución de 1917 (1977-2008); III. La administración en la función ejecutiva; IV. La administración en la función legislativa; V. La administración en la función judicial; VI. La administración de la función electoral; VII. La administración en los órganos de relevancia constitucional; VIII. Fuentes.

I. Introducción*

Nuestro país muestra en su historicidad la experiencia de los gobiernos colonial, imperial, federalista, centralista, liberal, monárquico, conservador, dictatorial y, por supuesto, republicano, por lo que se puede decir sin exagerar que las instituciones públicas se comunican de un complejo y difícil proceso de construcción.

* Las abreviaturas utilizadas en este trabajo son las siguientes: COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; *DOF: Diario Oficial de la Federación;* LBM: Ley del Banco de México; LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; LOCGEUM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; LOPJF: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; RITEPJF: Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Estado no se presenta como un concepto único, también se adjetiva; así, categorías como Estado "policía", Estado benefactor, Estado interventor, Estado promotor y regulador, que dan cuenta del desarrollo de la sociedad y de los que necesita para asegurar su progreso. Tales categorías denotan un tipo institucional relacionado con la utilización de sus medios y el cumplimiento de sus fines.[192]

El acontecer de las instituciones administrativas es, de muchos modos, el devenir del Estado desde el ángulo de su actividad, lo que obedece a la índole de sus funciones que, como es sabido, son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa.[193] La historia de nuestra administración es un soporte indispensable para conocerla y transformarla, ya que está profundamente enraizada en nuestro pasado, en él encontramos sus bases.[194]

En otras partes de la presente obra se alude a la administración pública durante las cuatro primeras repúblicas[195] que tuvieron vigencia en nuestro país entre 1810 y 1976. Corresponde ahora abordar la evolución de la administración pública desde 1977 hasta la época actual (2009).

Para hacer una mejor relación de los aspectos legislativos obviaremos algunas cuestiones históricas, con la intención de contar con una visión más amplia de las instituciones legales que impactaron en la administración pública en este periodo, con lo que se cumplirá el propósito de la obra.

La historia de nuestra administración pública federal muestra el predominio de la secretaría de Estado, incluso cuando se alude a "ministerios" se les vinculaba con la secretaría del despacho. La secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.[196]

---

[192] *Cfr.* Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea,* México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997, p. 37.

[193] Guerrero, Omar, *Continuidad y terminación de políticas en administración pública,* en INAP-Chanes Nieto, José (dir.), *Revista de Administración Pública. Reflexiones sobre Administración Pública,* México, núm. 89, 1995, p. 37.

[194] Chanes Nieto, José; "Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *Revista de Administración Pública,* México, núm. 50, abril-junio de 1982, p. 15.

[195] La idea de dividir los periodos históricos de nuestro país en bloques denominados "repúblicas" es de Diego Valadés, la cual retomamos porque permite articular los diversos procesos históricos mexicanos en partes ordenadas para los efectos de la presente exposición.

[196] Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública,* México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 285.

La Constitución de 1917 surge a la vida jurídica como la primera Constitución social de la historia, que plasma los derechos de obreros y campesinos de manera clara. Esa Constitución, sobre el eje de una soberanía que reside en el pueblo, establece una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos.

En el caso del Poder Ejecutivo, lo deposita en su solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo de manera directa, con una duración en el cargo de seis años. A este funcionario se le encomienda promulgar y ejecutar las leyes, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, y nombrar a otros servidores públicos, entre otras cuestiones.[197] En el caso de la administración pública, ésta se vincula al despacho de los negocios administrativos de la Federación y se estructura a partir de secretarios que establecería el Congreso en una ley.[198]

Como dato interesante cabe asentar que en la 45a. Sección Ordinaria de los debates del Constituyentes 1916-1917, celebrada el 16 de enero de 1917, la segunda Comisión de Constitución integrada por Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín González, propuso la creación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Además, se establecían departamentos administrativos dependientes del presidente de la República para los ramos de correos y telégrafos; de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran.

Lo anterior fue cuestionado por otro de los integrantes de esa Comisión, el diputado Paulino Machorro, quien en su voto particular consideraba conveniente dejar a una Ley Orgánica los temas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, porque para él no era prudente hacer constitucional una división del trabajo que por su naturaleza misma, no puede ser definitiva, en su opinión la Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales, visión dominante durante un periodo, aunque abandonada en la época actual, donde cualquier reforma legal se quiere llevar a la Constitución.

Sin embargo, este dictamen y el voto particular fueron rechazados y en su lugar se adoptó el contenido del proyecto de Constitución del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.[199]

En lo que se refiere a la evolución legislativa de la administración pública durante este periodo se puede seguir a partir del Decreto del 31 de abril de 1917 a través del cual

---

[197] Véase los artículos 80, 81 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

[198] Véase el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

[199] Para un estudio del tema véase Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II, pp. 1981 y ss.

se expide la Ley que Organiza la Administración Pública, en tanto se sanciona la Ley Orgánica del Artículo 92 de la Constitución, con el dato adicional que en esta norma aparecen ya los denominados "departamentos administrativos"; la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917; el Decreto del 28 de septiembre de 1921 crea la Secretaría de Educación Pública; además, están los Decretos del 12 de enero de 1923 y 15 de diciembre de 1932, en el que no se menciona a la Secretaría de Educación Pública; la Ley de Secretarías de Estado del 22 de marzo de 1934; las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935, 30 de diciembre de 1939, 31 de diciembre de 1940 y 7 de diciembre de 1946.

Alejandro Carrillo Castro deja testimonio de cómo en el periodo de 1925 a 1940 aparecen las primeras entidades que se engloban en el sector paraestatal y se gesta parte del debate vinculado con la necesidad de incluir a este sector de la administración pública en la Constitución y en una ley orgánica.[200]

En este sentido, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado un nuevo tipo de sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnánimamente su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo la creación, entre 1917 y 1940, de múltiples instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas del México contemporáneo.[201]

Así, se arriba a la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, publicada en el *DOF* del 1o. de enero de 1959.[202] En esa norma se establecen quince secretarías y tres departamentos administrativos. Entre las primeras se encuentran: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, y de la Presidencia. Los Departamentos administrativos eran: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

---

200 Véase Carrillo Castro, Alejandro, "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976", *Revista de Administración Pública.* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, núm. 71-72, julio-diciembre de 1987, p. 72.

201 Guerrero, Omar, "Las secretarías de Estado y la administración interna en México", *Revista de Administración Pública.* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, número 71-72, julio-diciembre de 1987, p. 56.

202 Para un análisis más detallado de estas normas véase Cortiñas-Peláez, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas,* año 13, núm. 13, México, 1989, pp. 120-126.

El 31 de diciembre de 1970[203] se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, similar a la anterior de 4 de enero de 1966.

Posteriormente, el 31 de enero de 1974, se reforma la Constitución Federal para agregar el derecho de las Cámaras de Diputados y Senadores para citar a los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria para que informen sobre sus respectivos ramos.[204] Además, el 29 de septiembre de 1974 los departamentos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización, se convirtieron en secretaría de Estado.

Una vez fijados estos antecedentes podemos pasar al análisis de la evolución de la administración pública federal durante 1977-2008.

II. Reformas a la Constitución de 1917 (1977-2008)

La década de los setenta es importante para la administración pública mexicana, porque durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se abroga la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y se expiden diversas leyes, y se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en lo sucesivo LOAPF). Esta Ley fue publicada en el *DOF* el 29 de diciembre de 1976, y entró en vigor el 1o. de enero de 1977.

En palabras de Alejandro Carrillo Castro, esta Ley se gesta a partir de 1925 y su etapa de maduración –como necesidad e idea– tomó impulso definitivo a partir de 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en la antigua Secretaría de la Presidencia, de la cual fue su primer y único titular José López Portillo.[205]

---

[203] Publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1970.

[204] Reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *DOF* del 31 de enero de 1974.

[205] Véase Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.,* nota 9, pp. 72-73. Además, en este trabajo existe una detallada relación de los entretelones de la emisión de la Ley Orgánica de 1976. También hay que destacar que para Erika Döring y Carmen Evelia Hernández *Lo más relevante en la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970),* "es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión tiene como antecedente la Dirección de Organización Administrativa de la época alemanista". Véase: Döring, Erika; y Hernández, Carmen Evelia, "La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal", visible en: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm, consultada el 6 de junio de 2009.

Esa norma establece las bases de organización de la administración pública centralizada y paraestatal,[206] se instituyen los sectores central y paraestatal, porque señala que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada; además, prescribe que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos forman la administración pública paraestatal.

Como se advierte, en ella ya están presentes las categorías que después uniformarán los discursos legales y doctrinales relacionados con la estructura administrativa.

En la Ley se establece que la gestión directa de los negocios administrativos estará a cargo de las dependencias (secretarías de Estado y departamentos administrativos), y plasma el carácter auxiliar de la administración pública paraestatal. Además, establece que el procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno.

La Ley señala que las secretarías de Estado y departamentos administrativos tienen igual rango entre ellas, y que sus titulares ejercerán sus funciones por acuerdo del presidente de la República. Además, se les asigna como competencia general la elaboración de proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, y reitera el llamado refrendo ministerial. También menciona que el Consejo de Ministros lo integran los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo y el procurador general de la República.

Plasma la plantilla básica de personal de las dependencias. Así, al frente de cada secretaría hay un secretario de Estado, quien es auxiliado de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y demás funcionarios que establezca el reglamento interior; en el caso de los departamentos administrativos existe un jefe de departamento, auxiliado por secretarios generales, y en los niveles inferiores por una estructura similar a la de las secretarías.

Se regulan las instituciones de la delegación y de la adscripción administrativa; la Ley permite la creación de órganos desconcentrados y comisiones intersecretariales; la expedición del Reglamento Interior, por el presidente de la República, y crear manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público. También instituye los convenios de coordinaciones de acciones con los gobiernos estatales y municipales.

[206] Para una crítica al uso de la palabra "paraestatal" y a otros aspectos de la LOAPF de 1976, véase Castellanos Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública,* México, núm. 71/72 julio-diciembre, 1987, en particular las pp. 92 y ss.

Además, obliga a las dependencias a establecer sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás necesarios.

Entre las secretarías de Estado se encuentran las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamiento Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Departamento de Pesca y Departamento del Distrito Federal. Además, establece sus competencias.[207]

Como se advierte, la administración pública de la época funcionaba con dieciséis secretarías de Estado y dos departamentos administrativos.

Para el análisis del sector paraestatal de la administración pública, la Ley Orgánica de 1976 delimita que los organismos descentralizados son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

En el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria se considera como tales aquellas en las que el gobierno federal, el del Distrito Federal, sus organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal cuenten con 50% o más del capital social; que en su capital social figuren acciones de una serie especial suscrita por el gobierno; o aquellas en las que el gobierno cuente con facultades de nombramiento de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, presidente, director o gerente, o cuando pueda vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Asimila a estas empresas a las asociaciones civiles o sociedades civiles en donde la mayoría de sus asociados sean dependencias o entidades, o cuando alguno de ellos realice aportaciones preponderantes. Además, instituye la categoría de empresas de participación estatal minoritaria para aquellas en las que el gobierno participe con menos del 50% y hasta el 25% del capital.

Los fideicomisos públicos son aquellos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fideicomitente único, o los que se creen con recursos de empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, o de instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Así, esta Ley perfila, con sus matices, el contenido de la actual LOAPF. La versatilidad de su contenido ha servido para operar el tránsito administrativo de una administración

[207] Para un análisis detallado de la LOAPF del 29 de diciembre de 1976, véase *Revista de Administración Pública…, cit.,* nota 9.

pública orientada hacia una economía mixta a otra cuyo objetivo es la competencia económica. También ha sido útil para justificar políticamente el paso de la ideología nacionalista revolucionaria a la de libre mercado.

El 17 de enero de 1977 se expidió el acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere el mismo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que se determina.

Para el 1o. de diciembre de 1977 se reforma de nuevo la Constitución para establecer la facultad de las cámaras de Diputados y Senadores para integrar comisiones, investigar el funcionamiento de organismos descentralizados e informar al Ejecutivo del resultado de las indagaciones.[208]

Una reforma de impacto administrativo a la Constitución es la de 1981 para integrar una administración pública centralizada y paraestatal en términos de una Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión; en esa norma se distribuyen los negocios del orden administrativo a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos; además, fija las bases para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación. También, esa Ley debería establecer las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre ellas, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.[209]

Podemos decir que en el sexenio de José López Portillo por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios. Para impulsar programas de reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependía del Presidente, y que fue la unidad responsable de cumplir con al ambicioso propósito de "reorganizar la administración para organizar al país".[210]

La LOAPF sufre reformas el 8 de diciembre de 1978 (relacionadas con las facultades de la Secretaría de Comercio), 31 de diciembre de 1980 (vinculadas con las facultades de las secretarías de Gobernación y Programación y Presupuesto), 4 de enero de 1982

---

208 Véase la reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *DOF* del 6 de diciembre de 1977.

209 Véase la reforma al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *DOF* del 21 de abril de 1981.

210 Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios de la estructura administrativa de la administración pública, 1940-1990,* México, INAP-Colegio de México, 1992, p. 118.

(se modifican diversos artículos de la Ley para afinar facultades del Ejecutivo, destaca la facultad presidencial para convocar reuniones de secretarios y jefes de departamento para definir y evaluar la política gubernamental, y el hecho de que se elimina el Departamento de Pesca y se crea la Secretaría de Pesca).

Como balance de esa época se afirma que de 1917 a 1982 las reformas a la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Respondía este propósito al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas de bienestar social postuladas por la Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917. Puede decirse que las reformas administrativas tenían como proclama rehabilitar a un Estado con densidad burocrática, amplitud organizacional y multiplicación funcional.[211]

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se enfrentan dificultades económicas, entre ellas la renegociación de la deuda externa, por lo que se debe aplicar un plan de austeridad en el gasto y una estrategia significativa de renovación moral, con la bandera de la lucha contra la corrupción.

Por lo anterior se impulsa una serie de transformaciones significativas de la administración pública federal. En primer lugar se reforma la LOAPF; entre las reformas tenemos la del 29 de diciembre de 1982 (se crean la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, además de que se afinan las competencias asignadas a diversas dependencias), 30 de diciembre de 1983 (se clarifica el concepto de empresa de participación estatal mayoritaria y se crea el registro de entidades paraestatales), 21 de enero de 1985 (se crea la Secretaría de Salud), 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986 y 24 de diciembre de 1986.[212]

También, la reforma del 28 de diciembre de 1982 transforma los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con las responsabilidades de servidores públicos,[213] de la que destaca la definición de servidor público; la delimitación de los ámbitos de responsabilidad: política (faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales), penal (por actos u omisiones que constituyan delito) y administrativa (que se imponen a quienes afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión) y las prescripciones en la materia.

---

[211] Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.,* nota 1, p. 163.

[212] Fechas asentadas en términos de la publicación de la reforma en el *DOF.*

[213] Esta es una reforma de gran envergadura porque impacta en diversos artículos constitucionales, en el caso del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la reforma se publicó el 17 de noviembre de 1982 en el *DOF.*

Así, para el periodo 1983 a 1988 el redimensionamiento de la administración pública se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos. Destaca en este caso la política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas que llegaron a la suma de 1155 entidades. El redimensionamiento seguido tiene como meta de gobierno disminuir el tamaño administrativo del Estado y, por eso, la propia administración pública es reestructurada con el bisturí financiero.[214]

En la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se advierten dos grandes espacios de valoración: el económico y el político. En el primer campo estimuló las exportaciones, apoyó el libre comercio con Estados Unidos y, en diciembre de 1992, logró que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaran el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC), acuerdo que entró en vigor en enero de 1994. En el ámbito político, después de acceder de una manera severamente cuestionada a la Presidencia de la República, logró consolidar un liderazgo que se fracturó al final de su sexenio. En lo social puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para abatir la pobreza.

Así, la LOAPF también sufre transformaciones; las principales son: el 21 de febrero de 1992 (desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, asignando sus funciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación); el 29 de diciembre de 1994 (se cambia el nombre y facultades de algunas secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Contraloría General de la Federación; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Pesca. La primera sólo queda como de Energía, la segunda como de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la tercera de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y la cuarta se integra a la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).

Como balance de este lapso, puede decirse, sin temor a equivocaciones, que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari trae transformaciones significativas en la administración pública. La modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objetivo de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la LOAPF, los reglamentos internos respectivos y otras disposiciones complementarias.[215]

Así, de 1988 a 1994 continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública. La política de privatización responde ahora al concepto reforma del

214 Uvalle Berrones, Ricardo, nota 1, p. 165.

215 Ruiz Sacristán, Carlos, "La reestructuración del sistema burocrático", en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México,* México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 236.

Estado. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador. Es una reforma no proclive a la expansión de la administración pública, sino a su contracción y disminución. Es también un periodo donde las tesis del mercado tienen preeminencia para situar y evaluar los costos de la administración pública.[216]

Sin embargo, hay que destacar que la privatización no es el único fenómeno de la época, se dan dos fenómenos coetáneos. Por un lado la privatización y por el otro la desregulación; el primero implica la transferencia de la propiedad, mientras que la desregulación busca la liberalización de las fuerzas competitivas.[217]

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se enfrentó una crisis económica cuando los inversionistas extranjeros y nacionales perdieron la confianza en el peso al estimar que estaba sobrevalorado, lo que provocó la caída de su precio en más de 40% frente al dólar, lo que generó inflación y recesión. Esto llevó al mecanismo denominado FOBAPROA que gravita en la actualidad sobre las finanzas públicas.

En otro apartado, la LOAPF tiene reformas el 19 de diciembre de 1995 (relacionadas con la Secretaría de Relaciones Exteriores); el 15 de mayo de 1996 (se derogan los artículos 4o. y 43 para crear la Consejería Jurídica, se reforma el artículo 26 relacionado con la denominación de las secretarías, y se precisan algunas cuestiones relacionadas con los artículos 1o., 2o. y 14); el 24 de diciembre de 1996 (para establecer el esquema de control actual por lo que se reforma el artículo 37 relacionado con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el 4 de diciembre de 1997 (relacionado con el Departamento del Distrito Federal y para establecer la Consejería Jurídica); el 4 de enero de 1999 (que impactó en las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público), y el 18 de mayo de 1999 (también relacionada con la Secretaría de Gobernación).

Una vez que Vicente Fox (2000-2006) es designado presidente electo, se impulsan reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre ellas la del 30 de noviembre de 2000 (para fijar las unidades administrativas, de apoyo técnico y coordinación de la Presidencia de la República, precisar las facultades de las Secretarías de Gober-

---

216 Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.,* nota 1, p. 165. Para Jacques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán: “Cabe destacar que Durante el periodo comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, se privatizaron 155 entidades y los ingresos del gobierno federal por estas ventas fueron del orden de $1.5 billones de pesos, en tanto que para el periodo que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992 las entidades desincorporadas mediante esta modalidad fueron 155 y los ingresos sumaron $64.914 billones de pesos”. Véase Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier, “El proceso de desincorporación en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México, cit.,* nota anterior, pp. 45 y 46).

217 Véase Levy A., Santiago, “La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México, cit.,* nota 24, pp. 117 y 118.

nación; Defensa Nacional; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y de Turismo); el 13 de marzo de 2002 (que impacta en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el 25 de febrero de 2003 (relacionada con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); el 10 de abril de 2003 (que se refiere a las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con las funciones de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público); el 21 de mayo de 2003 (relacionada con la Secretaría de Desarrollo Social); el 10 de junio de 2005 (referente a la Secretaría de Economía); el 8 de diciembre de 2005 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público); el 24 de abril de 2006 (Secretaría de Seguridad Pública); el 4 de mayo de 2006 (impacta en la Secretaría de Marina), y el 2 de junio de 2006 (se relaciona con la Secretaría de Gobernación).

Durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) el *2 de agosto de 2007* se reforma de nueva cuenta el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para *excluir de su contenido a los departamentos administrativos,* con lo cual la administración pública federal vuelve al estado en que se encontraba antes de la emisión del Decreto del 31 de abril de 1917.

Por su parte, la LOAPF sufre las reformas siguientes: 1o. de octubre de 2007 (modifica las facultades de la Secretaría de la Función Pública y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y la última reforma es del 28 de noviembre de 2008 (relacionada con la Secretaría de Energía, con motivo de la llamada “reforma petrolera”).

III. La administración en la función ejecutiva

La LOAPF vigente (2009)[218] señala que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.[219]

Los órganos administrativos que se ocupan del despacho de los negocios del orden administrativo del Ejecutivo Federal son las dependencias de la administración pública centralizada, entre las que se encuentran: secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica.[220]

---

218 Con una última reforma el 28 de noviembre de 2008. Por otra parte, para un estudio detallado de la estructura administrativa consúltese la obra de Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.,* nota 5, 2006.

219 Véase el artículo 1o. de la LOAPF.

220 Véase el artículo 2o. de la LOAPF.

Por su parte, las entidades de la administración pública paraestatal que auxilian al Ejecutivo de la Unión son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.[221]

Para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal, el presidente de la República podrá convocar a reuniones de secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y demás funcionarios.[222]

Además, el presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos; en ellas pueden participar las entidades de la administración pública paraestatal cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Esas comisiones son transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.[223]

El titular del Ejecutivo Federal cuenta con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.[224]

Legalmente las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducen sus actividades en forma programada, tomando como base las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.[225]

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen igual rango entre sí, sus titulares ejercen sus funciones por acuerdo del presidente de la República; además, cada dependencia elabora los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República, en el ámbito de su competencia; también se establece el llamado refrendo ministerial, lo que obliga al secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a firmar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República.[226]

Estructuralmente, al frente de cada secretaría hay un secretario de Estado, auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de depar-

[221] Véase el artículo 3o. de la LOAPF.
[222] Véase el artículo 7o. de la LOAPF.
[223] Véase el artículo 21 de la LOAPF.
[224] Véase el artículo 8o. de la LOAPF
[225] Véase el artículo 9o. de la LOAPF.
[226] Véanse los artículos 10, 11, 12 y 13 de la LOAPF.

tamento, oficina, sección o mesa, y por los funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Los departamentos administrativos cuentan con un jefe de departamento apoyado por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, en términos del reglamento interior, y por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales.[227]

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cuentan con sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.[228]

Además, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos pueden contar con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados, con facultades para resolver sobre la materia y dentro del territorio que se determine en cada caso.[229] También pueden contar con delegaciones en las entidades federativas o en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa.[230]

Los reglamentos interiores los expide el presidente de la República, en ellos se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la forma en que los titulares son suplidos en sus ausencias,[231] los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos están facultados para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.[232]

Para el despacho de los negocios administrativos, el Ejecutivo Federal cuenta con dieciocho dependencias, a saber: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.[233]

---

[227] Véanse los artículos 14 y 15 de la LOAPF.
[228] Véase el artículo 20 de la LOAPF.
[229] Véase el artículo 17 de la LOAPF.
[230] Véase el artículo 17 bis de la LOAPF.
[231] Véase el artículo 18 de la LOAPF.
[232] Véase el artículo 19 de la LOAPF.
[233] Véase el artículo 26 de la LOAPF.

Entre las funciones trascendentes de la Secretaría de Gobernación se encuentran: presentar las Iniciativas de Ley o Decreto; publicarlas; formular y conducir la política de población; administrar las islas de jurisdicción federal; conducir la política interior; vigilar el cumplimiento de la Constitución; conducir las relaciones políticas con los partidos y demás agrupaciones sociales; protección civil; seguridad nacional,[234] entre otras.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores[235] le corresponde conducir la política exterior; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; conceder licencias y autorizaciones a los extranjeros para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización, y guardar y usar el Gran Sello de la Nación, entre otras.

La Secretaría de la Defensa Nacional[236] tiene encomendado organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, administrar la justicia militar; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados a los mismos, entre otras.

A la Secretaría de Marina[237] se le encomienda organizar, administrar y preparar la Armada; ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, y la vigilancia de las zonas marinas mexicanas; ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias; adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, entre otras.

La Secretaría de Seguridad Pública[238] se ocupa de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal; organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva; salvaguardar la integridad

[234] Véase el artículo 27 de la LOAPF.
[235] Véase el artículo 28 de la LOAPF.
[236] Véase el artículo 29 de la LOAPF.
[237] Véase el artículo 30 de la LOAPF.
[238] Véase el artículo 30 bis de la LOAPF.

y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras.

Por su parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público[239] le corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal; manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal; dirigir la política monetaria y crediticia; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, entre otras.

La Secretaría de Desarrollo Social[240] tiene encomendado formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, entre otras.

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales[241] debe fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales; organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas; ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional; conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; y administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, entre otras.

A la Secretaría de Energía[242] se le encomienda conducir la política energética del país; ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como del aprovechamiento de

[239] Véase el artículo 31 de la LOAPF.
[240] Véase el artículo 32 de la LOAPF.
[241] Véase el artículo 32 bis de la LOAPF.
[242] Véase el artículo 33 de la LOAPF.

los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objetivo la prestación de servicio público; promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía; otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética; regular y expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento, entre otras.

A la dependencia denominada Secretaría de Economía[243] le corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; excepto los precios de bienes y servicios de la administración pública federal; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros; establecer la política de precios; regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales, entre otras.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación[244] se encarga de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural; vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia; y organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras.

De las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes[245] destacan: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos, entre otras.

---

[243] Véase el artículo 34 de la LOAPF.
[244] Véase el artículo 35 de la LOAPF.
[245] Véase el artículo 36 de la LOAPF.

A la Secretaría de la Función Pública[246] se le encomienda organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos; coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías; vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; dirigir, organizar y operar el sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal; inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, con la colaboración que para tal efecto le sea requerida, entre otras.

Por su parte, a la Secretaría de Educación Pública[247] se le otorgan facultades para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, y la enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación a los adultos; la enseñanza agrícola; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten, entre otras.

La Secretaría de Salud[248] tiene encomendado establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito

[246] Véase el artículo 37 de la LOAPF.
[247] Véase el artículo 38, fracción I, y ss., de la LOAPF.
[248] Véase el artículo 39 de la LOAPF.

Federal; planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud, entre otras.

Entre las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social[249] tenemos las siguientes: vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción; coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo; coordinar la integración y establecimiento de las juntas federales de conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales, entre otras.

A la Secretaría de la Reforma Agraria[250] le corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar en términos de la ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, entre otras.

La Secretaría de Turismo[251] tiene encomendado formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, entre otras.

Por último, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal[252] le corresponde representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, entre otras.

En materia de administración pública paraestatal se establece qué entidades son organismos descentralizados, esto es, las creadas por Ley o Decreto del Congreso de

[249] Véase el artículo 40 de la LOAPF.
[250] Véase el artículo 41 de la LOAPF
[251] Véase el artículo 42 de la LOAPF
[252] Véase el artículo 43, fracción X, de la LOAPF.

la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal; cuáles son empresas de participación estatal mayoritaria, entre las que se encuentran: a) las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; b) las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: 1) que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; 2) que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o 3) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno, además, asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes; por último, establece que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Además, existen una serie de normas que impactan en toda la administración pública, entre ellas la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,[253] que abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970, que establece lo relacionado con los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. También existen normas específicas para ciertos descentralizados, como las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etcétera.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo[254] que regula el régimen jurídico de los actos administrativos, sus elementos y requisitos, la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, su eficacia y extinción, el procedimiento administrativo, las visitas de verificación, la mejora regulatoria y su comisión, el registro federal de trámites y servicios, las infracciones y sanciones administrativas y el recurso de revisión.

---

[253] Publicada en el *DOF* del 14 de mayo de 1986.
[254] Publicada en el *DOF* del 4 de agosto de 1994.

Una norma trascendente es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,[255] que pretende garantizar el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Señala las obligaciones de transparencia, la información considerada reservada y confidencial, la protección de datos personales, el costo de la información, el acceso a la información en el Poder Ejecutivo, las unidades de enlace y comités de información, el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública, del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad y ante el instituto, el acceso a la información en poder de los demás sujetos obligados y las responsabilidades y sanciones.

La Ley de Planeación[256] abroga la ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930; en lo que se refiere a su contenido establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo que precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, y los llamados programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Otra norma importante se emite el 10 de abril de 2003, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la que se prevé otorgar estabilidad y permanencia a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión. Esta norma se aplica a los rangos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace; además de los adjuntos, homólogos y equivalentes, como los sujetos a esa Ley. Se establecen los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y de control, y evaluación; los órganos auxiliares en la operación del sistema, que son un consejo y comités; se crean el Consejo Consultivo y los comités técnicos de profesionalización y selección. Además, se instituye el recurso de revocación.

Lo anterior se complementa con la emisión de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,[257] que establece de manera integral el contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción en nuestro país, acercándolo a contexto de corte judicialista y creando herramientas para la ejecución de las sentencias. Además, existen otras leyes, reglamentos interiores y sustantivos, decretos, acuerdos, circulares, manuales de organización y de procedimientos, y una diversidad de instrumentos jurídicos que aplica cotidianamente la administración pública en el ejercicio de sus funciones.

---

[255] Publicada en el *DOF* del 11 de junio de 2002.
[256] Publicada en el *DOF* del 5 de enero de 1983.
[257] Publicada en el *DOF* del 1o. de diciembre de 2005.

IV. La administración en la función legislativa

La administración pública no es fenómeno único de la función ejecutiva. En las funciones legislativa, judicial y en los ramos autónomos constitucionales u órganos de relevancia constitucional también existe administración pública.[258]

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General, y con una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.[259]

La Secretaría General se auxilia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros que confiere "unidad de acción" a los servicios de recursos humanos, servicios de tesorería, servicios de recursos materiales, servicios generales e informática, servicios jurídicos, servicios de seguridad y servicios médicos y atención a diputados. Cada uno de estos servicios se constituye en una dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, en términos del Estatuto.[260]

Al secretario de Servicios Administrativos y Financieros le corresponde velar por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen, asistir al secretario general en el cumplimiento de sus funciones, y cumplir con las funciones legales relativas a la actividad administrativa y financiera,[261] entre otras. Además, existe una contraloría interna, una coordinación de comunicación social y una unidad de capacitación y formación permanente.[262]

En el caso de la Cámara de Senadores, en términos de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas cuenta con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios; una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.[263]

---

[258] Como lo sostiene Agustín Gordillo: "Dentro de la orientación objetiva del concepto de función administrativa, ya los autores se pronuncian por el criterio objetivo de acto administrativo, entendiéndolo en consecuencia aplicable no sólo a la actividad de los órganos administrativos sino también a la actividad administrativa de los órganos legislativo y jurisdiccionales". Véase: Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo,* 7a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. III, p. 26.

[259] Véase el artículo 47 de la LOCGEUM.

[260] Véase el artículo 51 de la LOCGEUM.

[261] Véase el artículo 52 de la LOCGEUM.

[262] Véanse los artículos 53, 54 y 55 de la LOCGEUM.

[263] Véase el artículo 106 de la LOCGEUM.

Además, de las atribuciones que la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento concedan al secretario general de Servicios Parlamentarios, al secretario general de Servicios Administrativos y al tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.[264]

La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo encabezar y dirigir los servicios administrativos, conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara, y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.[265] Existe, además, una Tesorería y una Contraloría.

V. La administración en la función judicial

También en los órganos jurisdiccionales tenemos administración pública, sólo de esta manera se puede entender la facultad que en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia para aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.[266] Que a su vez se vincula con las atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia, para nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia, y acordar lo relativo a sus licencias, remociones, renuncias y vacaciones; expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia; formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno; remitir oportunamente al presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, y administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia; nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia; establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia,[267] entre otras.

Ahora bien, el Poder Judicial de la Federación cuenta con un órgano especializado en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, que es el Consejo de la Judicatura

[264] Véase el artículo 108 de la LOCGEUM.
[265] Véase el artículo 110 de la LOCGEUM.
[266] Véase el artículo 11 de la LOPJF.
[267] Véase el artículo 14 de la LOPJF.

Federal, con la encomienda de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.[268]

Ese órgano se integra por siete consejeros, y funciona en Pleno o a través de comisiones.[269] Además, cuenta con las comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo; sin embargo, siempre debe tener las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Estas comisiones se formarán por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.[270]

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal se encuentran establecer las comisiones que estime convenientes y designar a los consejeros que deban integrarlas; expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República; determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos; determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos; hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción; aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo; dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares; emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público; ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia; administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia; y fijar las bases de la política

---

[268] Véase el artículo 68 de la LOPJF.
[269] Véase el artículo 69 de la LOPJF.
[270] Véase el artículo 77 de la LOPJF.

informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación,[271] entre otras.

Además, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles. Estos órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.[272]

VI. La administración de la función electoral

En materia electoral nuestro país cuenta con dos instituciones: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el caso del primero es depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones,[273] que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.[274]

Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.[275]

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa, que se rigen por un Estatuto aprobado por el Consejo General.[276]

Entre las facultades del Consejo General se encuentran aprobar y expedir los reglamentos interiores; vigilar la integración y funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos; designar al secretario ejecutivo; designar a los directores ejecutivos del Instituto y al director general de la Unidad de Fiscalización; designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales; y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación,[277] entre otras.

[271] Véase el artículo 81 de la LOPJF.
[272] Véase el artículo 88 de la LOPJF.
[273] Véase el artículo 104 del COFIPE.
[274] Véase el artículo 106, numeral 1, del COFIPE.
[275] Véase el artículo 108, numeral 1, del COFIPE.
[276] Véase el artículo 105, numeral 3, del COFIPE.
[277] Véase el artículo 118 del COFIPE.

Al presidente del Consejo General se le asignan las facultades de convocar y conducir las sesiones del Consejo; vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo; presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma; dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral; someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto,[278] entre otras.

Existe una Junta General Ejecutiva presidida por el presidente del Consejo e integrada por el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. El titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el contralor general podrán participar, a convocatoria del consejero presidente, en las sesiones de la Junta General Ejecutiva.[279] Entre las facultades de la Junta General Ejecutiva se encuentran proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto y fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto.

Además, como lo prescribe el artículo 123 del Código, el secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Ese funcionario tiene entre sus funciones: aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados; proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General; ejercer las partidas presupuestales aprobadas; otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares.[280]

Aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación forma parte del Poder Judicial de la Federación, lo incluimos aquí porque es la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral. El Tribunal cuenta con una Comisión de Administración,[281] que tiene una Secretaría Administrativa y órganos auxiliares: delegados administrativos, la Contraloría Interna y el Centro de Capacitación Judicial Electoral. Estos órganos

[278] Véase el artículo 119 del COFIPE.
[279] Véase el artículo 121 del COFIPE.
[280] Véase el artículo 125 del COFIPE.
[281] Véase el artículo 29 del RITEPJF.

deberán tener el personal necesario para el adecuado desempeño de sus funciones, de conformidad con el presupuesto autorizado.[282]

La Comisión de Administración vigila, en el ámbito de su competencia, el buen desempeño y funcionamiento del Tribunal Electoral; forma los comités que para la atención de los asuntos de su competencia designa, a propuesta de su presidente, al representante de la Comisión de Administración para que integre la Comisión Sustanciadora.[283] Además, al presidente de esa Comisión tiene entre sus funciones designar y remover al secretario administrativo del Tribunal Electoral; vigilar, en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de los acuerdos de la Comisión de Administración; vigilar, en el ámbito administrativo, la expedición de los manuales o instructivos que sean necesarios para el correcto funcionamiento del Tribunal Electoral; celebrar los contratos y convenios de carácter académico que se aprueben en el seno de la Comisión de Administración; y dictar, en el ámbito de su competencia, en los casos que así lo ameriten, los acuerdos necesarios para el correcto funcionamiento de la Comisión de Administración, los cuales, de considerarlo pertinente, deberán ser publicados en el *DOF*.[284]

Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta en cada sala regional con un delegado administrativo designado por la Comisión de Administración a propuesta de su presidente, quien escuchará la opinión del presidente de la sala regional.[285]

VII. La administración en los órganos de relevancia constitucional

En primer lugar aludiremos al Banco de México, que realiza la función de banco central, al que legalmente se le considera persona de derecho público con carácter autónomo. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por la Ley Reglamentaria de los Párrafos Sexto y Séptimo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[286]

El ejercicio de sus funciones y su administración se encomienda a una Junta de Gobierno y a un gobernador. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, designados por el presidente de la República con aprobación del Senado. De entre ellos, el propio Ejecutivo Federal designa al gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno, los demás miembros tienen el rango de subgobernadores.[287]

---

[282] Véase el artículo 30 del RITEPJF.
[283] Véase el artículo 31 del RITEPJF.
[284] Véase el artículo 32 del RITEPJF.
[285] Véase el artículo 41 del RITEPJF.
[286] Véase el artículo 1o. de la LBM.
[287] Véase el artículo 38 de la LBM.

En el caso de la Junta de Gobierno se le asignan las facultades de expedir las normas y criterios generales para la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física, y aprobarlo y dar por buenas sus modificaciones; expedir las normas para contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza; resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales de empresas que le presten servicios al Banco; autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles; aprobar el Reglamento Interior del Banco; aprobar las condiciones generales de trabajo; nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno; nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución,[288] entre otras.

Por su parte, el gobernador del Banco de México tiene encomendada la administración del Banco, su representación legal; designa a los subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco; designa y remueve a los apoderados y delegados fiduciarios; nombra y remueve al personal del Banco, y fija, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprueba los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento,[289] entre otras.

Otros órganos de relevancia constitucional son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los institutos de transparencia, y recientemente se incorporó el Instituto Nacional de Geografía y Estadística que, por supuesto, también cuentan con sus áreas de administración, pero que por cuestiones de espacio no podemos analizar detalladamente.

Como balance general podemos afirmar que el recorrido histórico por la administración pública acredita como lo afirmamos en parte diversa de estos trabajos, la vocación del pueblo mexicano a la institucionalidad. Como lo señala Omar Guerreo, la administración interna estaba anclada en las tradiciones del pasado, pero caminaba hacia la renovación.[290]

Alejandro Carrillo Castro, después de recordar los análisis de Andrés Serra Rojas, primer vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública, recuerda que en 1821 existían cuatro dependencias directas del Poder Ejecutivo, en ese entonces a cargo de Agustín de Iturbide como emperador; que éstas han crecido hasta llegar a las veinte dependencias directas del Ejecutivo que existen actualmente, a las cuales hay que sumar cuatro organismos públicos autónomos y más de doscientas entidades paraestatales.[291]

---

[288] Véase el artículo 46 de la LBM.
[289] Véase el artículo 47 de la LBM.
[290] Guerrero, Omar, *op. cit.,* nota 10, p. 66.
[291] Carrillo Castro, Alejandro, “Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005”, *Revista de Administración Pública,* núm. 112: Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012, s.a.e., p. 52.

Evidentemente, en el futuro seremos testigos de nuevas transformaciones de la administración pública federal, porque esa instancia del gobierno mexicano está significativamente anclada en el devenir; su función es, por definición, dinámica.

Sin embargo, en el diseño institucional, paradójicamente, nuestra administración pública parece anclada en la dicotomía "reforma administrativa", del periodo de gobierno de José López Portillo, o en la "simplificación administrativa", de Miguel de la Madrid Hurtado. Los administradores parecen pasmados ante los problemas del país y, en el caso de las estructuras administrativas, sólo se les ocurre o generar nuevas facultades para las dependencias, crear nuevas entidades y dependencias o deshacerse de ellas.

Jorge Fernández Ruiz destaca el fenómeno de la proliferación innecesaria de secretarías de Estado, lo que implica un injustificado crecimiento del gasto público y, por tanto, una mayor carga tributaria para la población, porque conlleva un incremento indebido de plazas presupuestales de elevada remuneración.[292]

Sin embargo, el problema clave del país no está en la estructura administrativa, ésta es un medio para el logro de un fin: una democracia sustentada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la nación. Así, creemos que la administración pública del futuro se debe estructurar para enfrentar el tema del desarrollo.

Nuestro país ha experimentado diversos modelos de desarrollo: durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz fuimos testigos del llamado "desarrollo estabilizador"; en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez surge el "desarrollo compartido"; con José López Portillo, la "alianza para la producción", y con Carlos Salinas de Gortari se alude al "desarrollo sustentable"; cada uno, en su momento, ha sido abandonado para dejar el paso a otra forma de entender el desarrollo.

Por lo anterior, el debate sustancial para la estructuración de la administración pública mexicana del futuro pasa por la reiteración del modelo de país que ha construido la institucionalidad de 1917-2009 o por su transformación, lo que se conoce como reforma del Estado, entendida en términos de Diego Valadés como la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos del poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.[293] Lo que excede a este trabajo.

---

[292] Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.,* nota 5, p. 311.

[293] Valadés, Diego, "La reforma del Estado. El marco jurídico", *Revista de Administración Pública,* núm. 112: *Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012,* s.a.e., p. 71. Valadés sienta esta reforma del Estado en siete puntos: reforma del Congreso, reforma del gobierno, reforma de la justicia, reforma del sistema federal, reforma de las entidades federativas, reforma concerniente a los derechos fundamentales que incluye la cuestión social y políticas públicas, y la reforma a la cultura política y jurídica del Estado mexicano.

VIII. Fuentes

Carrillo Castro, Alejandro, "Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005", *Revista de Administración Pública 112. Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012,* s.a.e.

____, "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976", *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* México, núm. 71/72, julio-diciembre de 1987.

Castellanos Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 71/72, julio-diciembre de 1987.

Chanes Nieto, José, "Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *Revista de Administración Pública,* México, núm. 50, abril-junio de 1982.

Cortiñas-Peláez, León, "Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas,* México, año 13, núm. 13, 1989.

Döring, Erika; y Hernández, Carmen Evelia, "La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal", visible en: http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm (consultada el 6 de junio de 2009).

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública,* México, UNAM-Porrúa, 2006.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo,* 7a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. III.

Guerrero, Omar, "Continuidad y terminación de políticas en administración pública", en INAP-Chanes Nieto, José (dir.); *Revista de Administración Pública. Reflexiones sobre Administración Pública,* México, núm. 89, 1995.

____, "Las secretarías de Estado y la administración interna en México", *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* núm. 71-72, México, julio-diciembre de 1987.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Levy A., Santiago, "La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México", en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México,* México, SECOGEF-FCE, 1993.

Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo,* 3a. ed., México, Porrúa, 2000.

Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II.

Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios de la estructura administrativa de la administración pública, 1940-1990,* México, INAP-Colegio de México, 1992.

Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos,* 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. II.

Ruiz Sacristán, Carlos, "La restructuración del sistema burocrático", en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México,* México, SECOGEF-FCE, 1993.

Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier, "El proceso de desincorporación en México", en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México,* México, SECOGEF-FCE, 1993.

Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio, *Historia de la Tesorería,* México, SHCP-Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005,* 24a. ed., actualizada, México, Porrúa, 2005.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea,* México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.

Valadés, Diego, "La reforma del Estado. El marco jurídico", *Revista de Administración Pública, 112, Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012,* s.a.e.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Miguel Alejandro López Olvera*

SUMARIO: I. Introducción. II. Siglo XIX. III. Siglo XX. IV. Siglo XXI.

I. Introducción

Esta reseña bibliográfica para la obra *200 Años de Administración Pública en México* tiene como objetivo destacar los principales autores que han escrito acerca del derecho administrativo y de la administración pública en México en los últimos dos siglos.

Al realizar una búsqueda por algunas bibliotecas encontré importantes obras, en las cuales los autores analizan en alguno de sus apartados, lo relacionado con la administración pública federal, principalmente lo que se refiere a su funcionamiento y organización.

Para ello, dividí el estudio de estas obras en tres apartados. En el primero analizo las obras publicadas en el siglo XIX. En el segundo estudio las obras publicadas en el siglo XX. Por último, examino las obras publicadas en lo que va del siglo XXI.

Así, en el siglo XIX encontré cuatro importantes obras, escritas por distinguidos juristas de la época. Estas obras son muy valiosas, pues son las primeras en las cuales se analiza a la administración pública desde la perspectiva constitucional y administrativa. Una de ellas, la escrita por Teodosio Lares, es de gran valía, pues es la primera de derecho administrativo publicada en nuestro país, en donde se analiza por primera vez en nuestra historia la administración pública federal.

* Agradezco muy especialmente la colaboración del licenciado Erick Zavala Gallardo en la elaboración de esta reseña bibliográfica.

Las otras tres obras también son importantes, pues se publicaron durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En el siglo XX aparecieron publicados importantes libros, donde se analiza la estructura y funcionamiento de la administración pública federal. Son importantes estas obras, pues ya se analiza la administración pública federal con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En lo que va del siglo XXI también han aparecido importantes obras que estudian el funcionamiento y la organización de la administración pública federal. En el apartado respectivo realizamos los comentarios correspondientes.

II. Siglo XIX

En este apartado analizamos las primeras obras que se publicaron en nuestro país, dedicadas al estudio del derecho administrativo y de la administración pública federal.

1. Teodosio Lares

Las *Lecciones de derecho administrativo,* obra fundamental en el desarrollo del derecho administrativo mexicano y de la administración pública federal, recoge las 14 lecciones que en 1851 dictó Teodosio Lares en el Ateneo Mexicano, y que un año después se imprimieron en la imprenta de Ignacio Cumplido.

En esta magnífica obra, el destacado jurisconsulto divide al Poder Ejecutivo, en “poder ejecutivo puro” y “administración activa”. El “poder ejecutivo puro”, señala Lares, es el encargado de la ejecución de las leyes por medio de órdenes y reglamentos, actos que, según el mismo autor, no podían ser susceptibles de reclamación alguna.

Por otro lado, destaca la “administración activa”, que se encarga de otorgar permisos, tolerancias, concesiones, favores, gratificaciones, indemnizaciones, sueldos y pensiones, a los particulares, entre otros actos.

Sostiene también que la administración pública se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano, por lo que asegura que no hay administración sin acción del Ejecutivo sobre las personas o sobre las cosas de las personas.

Hace también una distinción de la propia “administración activa” en relación con la afectación de los intereses o derechos de las personas, ya que, comenta, son considerados como la llave de la competencia administrativa.

Señala el autor que surge un “poder gracioso” cuando existe una reclamación de las personas por tocar sus intereses, y un “poder contencioso” si se lastiman sus derechos. Respecto a este último “poder” se justifica el origen del derecho de las personas de interponer un recurso en contra de sus decisiones.

Así, se plantea la distinción entre la “administración graciosa” y “administración contenciosa”, esta última considerada como uno de sus mayores aportes al derecho administrativo, ya que es el primer autor que plantea y justifica la necesidad de la existencia de una jurisdicción contenciosa administrativa en México.

2. José María del Castillo Velasco

En los dos tomos que integran el E*nsayo sobre el derecho administrativo mexicano,* editado en el Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres en 1874, José María del Castillo Velasco expuso una visión de la administración pública basada en el respeto no sólo de los intereses generales, sino también de los intereses particulares, además de señalar la trascendencia para el desarrollo del país, de la prudencia y acierto con que se conduzcan sus funcionarios.

Al distinguir la “ciencia administrativa” de la “ciencia política”, el autor señala cuáles son los límites y los principios de la actuación de la administración pública. En este punto, señala que en la práctica la administración pública no puede sacrificar ningún interés por pequeño que éste sea, o que la administración pública no puede estar enfocada a satisfacer intereses determinados, sino que debe buscar la armonía absoluta entre los intereses sociales y los individuales, y que debe siempre estudiar las necesidades del individuo para poder satisfacer las necesidades comunes.

Explica que la organización administrativa debe cumplir con dos condiciones: 1) la administración (su “legislación administrativa”) debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas, y 2) la administración debe ser independiente, esencialmente activa y responsable.

Reconoce que el ejercicio de un poder tan amplio como el administrativo, necesariamente debe estar limitado por la responsabilidad de sus funcionarios para que este poder no se convierta en arbitrario y despótico.

Finalmente, debo destacar que a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 la organización administrativa de nuestro país era eminentemente central, esta circunstancia no impidió que José María del Castillo Velasco reconociera la importancia de que cada una de las partes que componían los distritos pudieran satisfacer y proteger sus intereses particulares con una administración pública propia y completa, con libertad de acción para que su administración fuera oportuna y justa.

3. Eduardo Ruiz

El *Curso de derecho constitucional y administrativo,* editado por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento en 1888, consta de dos tomos. En dicha obra se estudia, artículo por artículo, el contenido y alcance de los derechos establecidos por la Constitución de 1857 y de las leyes vigentes en el momento; también analiza su vigencia, y contrasta su opinión con la de otros tratadistas.

En el primer tomo de su obra, en la lección XLI, estudia el contenido del artículo 40 de la Constitución, que versa sobre la forma de gobierno y el sistema federal mexicano. En ese punto, señala el autor que dicha forma de gobierno y el mencionado sistema son una invención de hombres inspirados en el patriotismo, en el que por medio de la descentralización administrativa se consigue el mejor desempeño de las funciones públicas.

En el segundo tomo, Eduardo Ruiz continúa con el análisis de los preceptos constitucionales. En la lección XIX desarrolla el carácter del Poder Ejecutivo, del Presidente de la República, su elección, duración y el modo de cubrir sus faltas.

Al analizar el artículo 75 de la Constitución de 1857, estudia la naturaleza y la funciones del Poder Ejecutivo; destaca que la función del Ejecutivo es compleja y difícil, ya que su actividad se desarrolla en todos los ramos de la acción administrativa, que tiende al mejoramiento social, al progreso material y a todas las vías que facultan la marcha del gobierno.

Señala que el gobierno debe dar ejemplo de cumplimiento y observancia de los actos administrativos, y que si hay necesidad de variar cualquier acto, debe hacerlo por medio de un acto que revista la misma forma con que se emitió y que sólo obligue para lo futuro.

Finalmente, en la lección XXI estudia lo relativo a la organización y labores de cada una de las secretarías de Estado, así como la distribución de los negocios de la administración.

4. Manuel Cruzado

En la obra *Elementos de derecho administrativo,* editada por la Antigua Imprenta de Eduardo Murguía en 1895, Manuel Cruzado estudia la ciencia administrativa en general, el derecho administrativo en México, la organización y competencia de las autoridades administrativas y los procedimientos ante ellas.

Para Manuel Cruzado, el oficio de la administración es muy noble, y se concreta con asiduidad al mejoramiento de la estirpe humana, provee a su desarrollo en todos los pe-

riodos de la vida, acompaña hasta su última morada y vela por el reposo de las cenizas depositadas en los asilos que eleva, para perpetuar la memoria de nuestros antepasados.

Sostiene que a la reunión de servicios públicos con el conjunto de reglas que dirigen las relaciones entre la autoridad administrativa y los particulares se le da el nombre de administración. La administración considerada abstractamente es la intermediaria entre el Estado y sus miembros por efecto de las relaciones que determinan las leyes.

Destaca que la administración puede llegar a confundirse con la función de policía, ya que ésta comprende todo lo necesario al buen orden de la ciudad, pero mientras que la administración hace el bien, la policía impide el mal, previniéndolo o reprimiéndolo.

Por ello, la administración debe sujetarse a las siguientes condiciones: a) ser esencialmente civil; b) procurar constantemente la gestión de los intereses públicos; c) imprimir cierta rapidez, y d) adoptar en sus determinaciones la energía necesaria.

Con respecto a la discusión que se daba en esa época de la pertinencia de la centralización administrativa, Manuel Cruzado se ubica en una posición conciliadora entre las distintas posiciones, y señala que la concentración del poder general se debe constreñir a todo lo relativo a las leyes generales, como son las que se refieren a las relaciones con los países extranjeros, el establecimiento de la fuerza pública permanente, la acuñación de la moneda, el timbre, la emisión del papel moneda y de todo aquello que se refiera al mantenimiento de la paz, el orden público y vigorice el pacto federativo.

Por otra parte, considera que la administración local debe encargarse de la gestión de los negocios propios y de todo lo que atañe a su régimen interior.

También estudia el principio de amovilidad de los empleados de la administración (consagrada en la Constitución vigente de la época) en beneficio de la sociedad, mas no del empleado público.

También señala el autor que en virtud de que las funciones de la administración son casi semejantes a las profesiones ordinarias, éstas requieren de una educación especial, que sólo se puede adquirir con la práctica, y que con ello se puede llegar a fundar una clase laboriosa de la sociedad que procure el buen servicio público.

Señala la diferencia entre empleado público y funcionario público: el primero es la persona que tiene el carácter de subalterno o auxiliar de la administración, y el segundo es la persona a quien se encomienda una función pública, como los secretarios de Estado, los gobernadores, los magistrados, prefectos, jefes políticos, alcaldes y regidores. Enumera las atribuciones, responsabilidades y los casos de responsabilidad en que éstos podían incurrir.

III. Siglo XX

En este apartado, que corresponde a los autores que escribieron acerca del derecho administrativo y de la administración pública federal en el siglo XX, analizamos las obras que hemos considerado como las más importantes y más representativas en todo el siglo que hace poco dejamos atrás.

1. Carlos Trejo Lerdo de Tejada

Carlos Trejo Lerdo de Tejada se desempeñó como diputado federal, ministro plenipotenciario en Argentina, Chile y Cuba; subsecretario de Educación Pública en el gabinete de presidente Ortiz Rubio y gobernador del distrito y del territorio norte de Baja California. Además de sus responsabilidades públicas, también desarrolló numerosos estudios, entre los que destacan *Nuestra verdadera situación política y el partido democrático; La revolución y el nacionalismo. Todo para todos; Norte contra Sur. Obregón-Calles-Ortiz Rubio; Ensayo de sociología política mexicana y La educación socialista.*

En 1911, con motivo de la conmemoración del centenario de la independencia mexicana, estudió la evolución del derecho administrativo desde 1810 a 1910 en su libro *Derecho administrativo mexicano. Su formación y desarrollo de 1810 a 1910,* publicado por la Tipografía de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs.

En esa obra, el autor analiza en cada uno de los seis capítulos que integran el libro, todo lo relativo a la legislación vigente en 1810, así como las sucesivas leyes y reformas, señalando las innovaciones y modificaciones a la legislación minera, de la propiedad intelectual industrial, agraria, sobre las vías generales de comunicación, de aguas, con especial atención en el impacto que tuvo el ferrocarril para el desarrollo de México.

Concluye el autor señalando que para que el país pueda desarrollarse de mejor manera es indispensable que el gobierno y sus administraciones tengan la confianza del pueblo que gobiernan y que inquebrantablemente inspiren sus actos y disposiciones en los intereses públicos de su cargo, para lo cual su oráculo debe ser perpetuo y oriente único, para que sobre la base de la confianza y el respeto se estrechen armoniosamente el gobierno y los gobernados.

2. Gabino Fraga

Gabino Fraga, en su obra intitulada *Derecho administrativo,* publicada por la editorial Porrúa en 1934, abarca una gran cantidad y variedad de tópicos del derecho administrativo, desde la conceptuación del poder del Estado, sus funciones y actividades; precisando el contenido de derecho administrativo y del acto administrativo; el régimen financiero y patrimonial del Estado y la situación jurídica de los particulares frente a la administración.

Respecto de la administración pública, el maestro Gabino Fraga señala que se trata de una organización especial constituida para satisfacer los intereses colectivos o generales, que carece de una personalidad propia, pues constituye sólo uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Estudia también la individualidad de los órganos administrativos y de sus titulares. Respecto de las formas de organización administrativa, distingue cuatro tipos: la centralización, la desconcentración, la descentralización administrativa y las empresas de participación estatal.

Establece como características fundamentales de la administración centralizada los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y el poder para la resolución de conflictos de competencia.

Sostiene que la desconcentración y los convenios de coordinación con las entidades federativas son la forma en que la administración central delega sus facultades administrativas.

En cuanto a la organización descentralizada, el autor conviene en distinguirla, en atención a sus características específicas, en tres tipos: por servicio, por colaboración y por región. Dice que este tipo de organización se fundamenta en la necesidad de dar satisfacción a las "ideas democráticas" y para dotar de una mayor eficacia a la gestión de los intereses locales.

3. Efraín Urzúa Macías

En su obra *Teoría general del derecho administrativo,* editada por la Imprenta de la Universidad de Guadalajara en 1955, Efraín Urzúa Macías señala que la administración pública, a semejanza de la justicia, se halla vinculada por normas jurídicas que la condicionan materialmente, y por tanto, las personas poseen una acción para hacer valer sus derechos frente a la administración pública.

Analiza, en esta importante obra, lo que él denomina como "arbitrio administrativo", que es la facultad que tienen los órganos de la administración pública para actuar libremente, expresando su propia libertad, sin estar vinculados jurídicamente.

El "arbitrio administrativo" no es el resultado de una deficiencia de la administración, sino que es una necesidad que se impone a la administración en la aplicación de una ley; pero destaca que el arbitrio puede conducir a la arbitrariedad cuando se trata de una conducta irreflexiva, irracional o injusta del órgano, lo que también desencadena en una desviación y abuso del poder.

Por otra parte, señala que los órganos administrativos son parte del cuerpo de la administración pública, que adoptan determinados caminos para su integración, funcionamiento y para relacionarse entre sí.

Para este autor existen diferentes sistemas de organización administrativa, como el de elección y el de nombramiento respecto a la integración de los órganos; el de los funcionarios honorarios y el de los funcionarios profesionales, en relación con las condiciones que deben llenar los componentes de los órganos.

En cuanto a las funciones de los órganos de la administración pública, señala el sistema territorial o descentralizado y el sistema monocrático y colegiado.

Finalmente, destaca que los problemas relativos a la organización no corresponden exclusivamente a la administración pública, sino que abarcan toda la actividad del Estado.

4. Andrés Serra Rojas

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo,* publicada en 1959, distingue, antes de explicar el contenido y significado de la administración pública, entre las formas de organización política y las formas de organización administrativa. La primera forma se refiere a la organización general del Estado, y la segunda, a un aspecto parcial de la actividad del Estado, es decir, a la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Ya dentro del tema de la organización administrativa, destaca cuáles son los órganos que componen la administración pública federal, como por ejemplo los centrales de la administración pública federal.

Especialmente, Serra Rojas analiza los procedimientos necesarios para realizar la centralización de la administración: la concentración de la coacción, la concentración del poder de decisión y de expedir órdenes, la concentración de la competencia técnica y la concentración del poder de nombramiento.

Explica como formas de desconcentración, a la horizontal o periférica y la vertical o central, y expone cuales son las instituciones desconcentradas en la legislación administrativa mexicana.

Destaca dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, las características, atribuciones y facultades del presidente de la República y de los secretarios de Estado, y menciona el papel que tienen los demás funcionarios de la administración, como los subsecretarios, oficiales mayores, directores; jefes de departamento administrativo, de oficina, de sección de mesa, etcétera.

Establece cuál es la relación y las diferencias entre las secretarías y los departamentos de Estado, su evolución y competencia. Respecto de este tema, finaliza con el análisis de la situación histórica y jurídica del gobierno del Distrito Federal.

5. Jorge Olivera Toro

En su obra *Manual de derecho administrativo,* publicada en 1963, Jorge Olivera Toro desarrolla un amplio estudio sobre la organización administrativa, robustecida con la opinión de juristas de otros países y de México. Señala que para el reparto de funciones y actividades de prestación, la administración pública hace uso de la desconcentración, descentralización y de la empresa pública.

Así, sostiene que la organización administrativa se crea y se desenvuelve por medio de normas y de relaciones jurídicas, por lo que una reforma administrativa debe ir presidida de la reforma de la organización en cuanto a la adecuada repartición de funciones públicas entre los órganos administrativos, al perfeccionamiento de los medios de selección, distribución y formación de funcionarios públicos, a la racionalización de los procedimientos y garantías de la acción administrativa y a la simplificación y claridad de las normas legales administrativas.

Destaca que en México se han creado entidades legislativamente imprecisas, con el ánimo de seguir los principios de la descentralización administrativa, con una confusa naturaleza jurídica, porque no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados, y que hasta existen instituciones públicas de hecho.

Finalmente, destaca que el reparto de competencias administrativas realizada por las formas de organización centralizada o descentralizada es coexistente, ya que existen grados intermedios sin que los dos sistemas se contrapongan.

6. Miguel Acosta Romero

El maestro Miguel Acosta Romero, en su obra intitulada *Teoría general del derecho administrativo,* publicada por la editorial Porrúa por primera vez en 1973, hace un completo y pedagógico estudio de la disciplina del derecho administrativo.

En cuanto al concepto de administración pública, señala que es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tienen a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes y cuenta con elementos personales, patrimoniales, una estructura jurídica y determinados procedimientos técnicos. Explica los distintos tipos de vista para su estudio (orgánico y funcional) y las diferentes clasificaciones doctrinarias que se han hecho de la administración pública.

Plantea también que la administración pública no se rige por un solo cuerpo legal, sino por un conjunto de normas a partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, leyes orgánicas y reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, por reglamentos interiores, manuales de organización y métodos, circulares, acuerdos, instrucciones, entre muchas otras disposiciones legales.

Cabe destacar que el análisis que ofrece en su obra lo complementa con útiles cuadros sinópticos, donde expresa de una manera didáctica el contenido de cada tema que desarrolla.

7. Emilio Chuayffet Chemor

En la obra *Derecho administrativo,* editada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1981, Emilio Chuayffet Chemor estudia y analiza los temas de la organización administrativa, la función pública, el régimen patrimonial del Estado, la actividad de la administración pública y la justicia administrativa.

Destaca que la multiplicación de los fines de la administración y la complejidad de la organización administrativa han provocado que en el derecho positivo la organización pierda su carácter instrumental y se convierta en una cuestión esencial del derecho administrativo, por lo que la administración pública mexicana ha venido diversificando sus tareas a partir de la Constitución de 1917, en particular en lo que se refiere al aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización.

Derivado del análisis que realiza de las distintas disposiciones normativas que regulan a la administración pública federal, del 1o. de enero de 1977, destaca que las secretarías y departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, y participan sólo de la personalidad del Ejecutivo, ejercen su competencia por acuerdo del presidente de la República.

Aclara que el instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman la administración es el reglamento interior, expedido por el presidente de la República.

Señala que los manuales de organización se redactan algunas veces bajo la forma de normas reglamentarias, cuando deben tratarse de meros documentos informativos, sin valor legal alguno.

Destaca que no puede hablarse de una base constitucional para la creación y funcionamiento de las entidades paraestatales, puesto que la Constitución sólo se refiere a ellas para reservar a la jurisdicción federal sus controversias laborales, para disponer la obligación, de quienes la dirigen, de comparecer ante las Cámaras, o para facultar a éstas a

realizar investigaciones sobre su operación; además de que existen imprecisiones sobre su naturaleza administrativa.

Finalmente, señala que las principales actividades de la administración pública federal son: la facultad reglamentaria; el régimen de policía; los servicios públicos: las obras públicas y la planeación institucional; refiriéndose no sólo a las formas jurídicas a través de las que se desenvuelven, sino además a la materia que contienen.

8. Alejandro Carrillo Castro

En la obra *La política y la administración pública en México,* editada por el Instituto de Capacitación Política en 1982, Alejandro Carrillo Castro analiza, desde la perspectiva de la acción de los partidos políticos, los programas y acciones de los personajes que han ocupado la Presidencia de la República.

Señala las diferentes etapas que ha tenido la administración pública en México desde la independencia; destaca los periodos históricos de nuestra historia, que según el autor están determinados por una gran inestabilidad política y que influyeron indudablemente en la administración pública, propiciando su caos y desunión.

Dice que fue a partir de 1917 cuando el cúmulo de demandas sociales propició que la administración pública tuviera que acoger distintas reformas en beneficio de determinados sectores sociales.

También señala que durante el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río fue la primera vez que se siguió un programa de gobierno, de conformidad con un Plan Sexenal elaborado por el Partido Nacional Revolucionario.

Sin embargo, reconoce que los esfuerzos por reformar la administración pública han sido aislados, carentes de un marco global que los dote de unidad y de continuidad por no contar también con el apoyo político y técnico adecuado, ni con las decisiones de alto nivel y de los recursos indispensables para su eficaz implantación y seguimiento.

Concluye afirmando que una verdadera reforma administrativa requiere de un esfuerzo nacional, solidario y democrático, de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad, para el mejoramiento de la capacidad administrativa del gobierno para cumplir los compromisos políticos contraídos con el pueblo; y que dicha reforma no debe ser vista únicamente como un mero ejercicio neutro de antiburocracia, sino como uno de los instrumentos más importantes de la acción política.

9. Ignacio Pichardo Pagaza

En la obra *Introducción a la administración pública de México,* editada por el Instituto Nacional de Administración Pública en 1984, Ignacio Pichardo Pagaza, a través de un

claro planteamiento de los temas y de los objetivos que pretende obtener en el desarrollo de cada capítulo, nos muestra un panorama del funcionamiento de la administración pública en México.

Ignacio Pichardo Pagaza destaca dentro de su obra, las funciones que tiene encomendada la administración pública en México, como son las de planeación, de programación y presupuesto, hacendaria, de control y evaluación, de administración de recursos humanos, de adquisiciones y de obra pública.

Entre estas funciones, señala que la planeación que se lleva a cabo en la administración pública es de carácter económico y social; se trata de una "planeación para el desarrollo", y constituye un estilo definido de gobierno.

Concibe a la planeación como la identificación de los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos, y que con la planeación se dan las bases para que la administración pueda realizar las siguientes funciones: la programación, el financiamiento, la administración del personal, el control y la evaluación de resultados. Esta planeación puede revestir dos formas básicas: a) obligatoria o forzosa, y b) inducida o indicativa.

Cabe señalar que en este importante libro, la comprensión de los temas se facilita gracias a que el autor los explica a través de cuadros sinópticos y resúmenes.

10. Antonio Carrillo Flores

La obra titulada *Estudios de derecho administrativo y constitucional,* publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1987, recopila un conjunto de artículos escritos por el autor respecto del derecho administrativo y constitucional. En especial, en el trabajo intitulado "El proceso administrativo en la Constitución mexicana", Antonio Carrillo Flores hace importantes reflexiones y propuestas sobre los límites que tiene la administración pública para tomar decisiones que afectan los derechos e intereses de los particulares. En este estudio, el autor concluye que debe concederse al particular una adecuada oportunidad de defensa y debe estar regulado un buen sistema de oposición jurisdiccional a los actos ilegítimos o abusivos de la administración.

Al cuestionarse sobre cuáles son los requisitos o formalidades de carácter procesal que la autoridad administrativa debe cumplir antes de emitir una decisión definitiva, concluye que no existe una garantía en el texto constitucional relativa a los procedimientos administrativos, y que por ello es conveniente que exista una ley general reguladora de los procedimientos administrativos, notificaciones, plazos, pruebas, posición de terceros, significación jurídica del silencio, recursos, etcétera.

También se pregunta acerca de cuál es el sistema o sistemas que acoge la Constitución para regular la impugnación de los actos de la autoridad administrativa y para obligar al Estado a reparar la acción ilegítima. En respuesta, destaca la labor del Tribunal Fiscal de la Federación como instancia para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares.

También plantea la conveniencia y la necesidad de que se incluya en el texto constitucional, de una manera sistemática e integral, el problema de la justicia administrativa, y propone la desconcentración de algunas de las salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Destaca que el Estado debe aceptar su responsabilidad financiera por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos, pero limitada a los casos de culpa verdaderamente grave y con preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos.

Estas propuestas, que en la actualidad ya son una realidad, no hubieran sido posibles sin la pluma inspiradora de notables juristas, como Antonio Carrillo Flores, que se anticiparon a su tiempo.

11. Ernesto Gutiérrez y González

Con la obra *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano,* publicada por la editorial Porrúa en 1993, Ernesto Gutiérrez y González pretende, desde su muy particular punto de vista, abordar la problemática de la aplicación de la teoría y de los principios de la teoría administrativa, por los funcionarios al servicio del Estado, lo que el autor denomina como “derecho administrativo al estilo mexicano”.

La obra del maestro Gutiérrez y González, según su propio autor, está dirigida a los estudiantes de la licenciatura en derecho (por sus numerosos ejemplos), con la intención de que conozcan, además de las teorías administrativas, la práctica diaria del derecho administrativo en México, refiriéndose especialmente a las desviaciones, abuso de poder, tergiversación de las instituciones jurídicas y la falta de conocimiento de los funcionarios de la administración.

Concibe a los Estados Unidos Mexicanos y a su órgano Ejecutivo u órgano administrativo como un fuerte “robot”, revestido con láminas que cubren todo su cuerpo y se suponen de acero, remachadas; muy pesado, pues es una mole enorme, “omnisapiente”, pues se entera de todo lo que sucede a su alrededor, por lo que nadie de los que lo manejan son capaces de engañarlo; es, sobre todo, lento, pues en los zapatos tiene “orugas”, como las que usan los tanques de guerra. Es un ente sin piernas, pues si las tuviera, tendría mejor movilidad y quizá hasta celeridad.

En su obra estudia, a través de los ordenamientos que se han expedido para organizar la función de la administración en México, las facultades del órgano Ejecutivo; analiza cada una de sus secretarías y al entonces llamado "Departamento del Distrito Federal".

12. Emilio Margain Manautou

En su obra *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano,* editada por Porrúa en 1994, Emilio Margáin Manautou destaca, desde el análisis de los preceptos constitucionales, la figura del "Supremo Poder Ejecutivo", que se deposita en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; señala los requisitos para poder ocupar el cargo, su protesta y duración, su renuncia y sus facultades y obligaciones.

Únicamente se limita a señalar, de conformidad con el artículo 90 constitucional y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la conformación y organización de la administración pública federal.

13. Miguel Galindo Camacho

Miguel Galindo Camacho, en su obra intitulada *Derecho administrativo,* publicada en 1995, señala que la administración pública es la parte orgánica del Estado, encargada de realizar la función administrativa.

Destaca, principalmente, que toda la actividad de la administración pública se debe desarrollar siguiendo y acatando el principio de legalidad, por lo que todas las leyes administrativas deben establecer y desarrollar este principio.

En este sentido, considera que para que el Estado pueda llevar a cabo todos los actos relativos a la administración pública se requiere de ordenamientos legales que determinen la naturaleza jurídica de la administración pública, sus formas de realizarla y los órganos encargados de llevarlas a cabo.

Respecto a las formas de organización administrativa, considera que la administración pública federal, la del Distrito Federal, la de las entidades federadas y la de los municipios, representan la totalidad de la administración pública que realizan todas las autoridades del Estado mexicano.

Considera que los organismos paraestatales, descentralizados y las empresas de participación estatal han disminuido debido al avance del liberalismo, y que muchas de sus instituciones han pasado o pasarán a manos de los particulares.

En su obra, Galindo Camacho hace un especial análisis de la administración pública del Distrito Federal, y de las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizadas en 1993 y 1996.

Finalmente, precisa que toda la actividad de la administración pública se debe llevar a cabo de conformidad con las reglas y principios que establece y precisa el derecho administrativo, ya que éste, considera, es su marco jurídico.

14. Alfonso Nava Negrete

En la obra *Derecho administrativo mexicano,* editada por el Fondo de Cultura Económica en 1995, Alfonso Nava Negrete nos presenta de una manera ordenada y sencilla, un panorama acerca del derecho administrativo, del acto administrativo y de la administración pública.

En esta importante obra, Alfonso Nava Negrete considera que la administración pública es una herramienta de trabajo que está siempre al servicio de los fines políticos de los gobiernos, y que los cambios y las reformas que sufra la administración serán impuestos invariablemente por los criterios políticos.

Al referirse a los elementos que conforman la administración pública, analiza no sólo aspectos jurídicos o dogmáticos, sino que examina también aspectos sociales y económicos para explicar el crecimiento exponencial de la administración pública desde la Constitución de 1917, como el crecimiento sostenido de la población.

Estima que la política económica que ha seguido el Estado mexicano que instauró el proteccionismo de la industria y la entrega de subsidios provocó que el número de secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria estatal y fideicomisos públicos aumentaran.

Destaca que en 1988 inició la pulverización de la administración con la desincorporación, fusión o extinción de las empresas estatales, y también debido a circunstancias internas o externas, como la deuda externa excesiva o a los criterios impuestos por la banca internacional.

En cuanto a las formas de organización administrativa, Nava Negrete resalta la importancia de la desconcentración, no sólo vista como una simple acción de buena voluntad administrativa, sino como una grave decisión política, que ha probado tener una gran efectividad social, puesto que acerca el servicio estatal a los pobladores más lejanos de la geografía nacional.

Menciona que si bien no siempre la desconcentración ha producido resultados positivos, esto se debe a la mala aplicación o ejecución y al egoísmo de los funcionarios públicos, los intereses creados, la ineptitud o inmoralidad de los funcionarios, o bien porque se han seguido los mismos vicios administrativos de los organismos centrales.

IV. Siglo XXI

1. Consideraciones generales

El siglo XXI lo iniciamos con la aparición de nuevas formas de organización administrativa. Al lado de los órganos tradicionales de la administración pública han aparecido otros, que en nuestra opinión rompen los esquemas habituales de la organización administrativa.

Un ejemplo de lo anterior es la llamada Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, que se integra con servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública y con miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Otro ejemplo son los comités de selección del servicio profesional de carrera de la administración pública federal.

Al lado de estos nuevos órganos también han aparecido nuevas publicaciones dedicadas al estudio tanto del derecho administrativo como de la administración pública.

Aparecieron en este siglo XXI, las obras de Matute González, Carlos y Valls Hernández, Sergio Armando, *Nuevo derecho administrativo,* México, Porrúa, 2003; Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo,* México, Oxford, 2005, 2 tomos; Márquez Gómez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública,* México, Porrúa, 2006; Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo,* México, Oxford, 2007; Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo,* México, Oxford, 2008, entre otros.

También cabe destacar que por primera vez en la historia de nuestro país, en este siglo se comenzaron a publicar estudios jurídicos dedicados al análisis del derecho administrativo y de la administración pública de los estados de la República. El promotor de esta novedosa idea es el distinguido jurista Jorge Fernández Ruiz, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En este apartado sólo nos referiremos a aquellas obras que consideramos son las que han aportado interesantes ideas al estudio de la administración pública federal.

2. Carlos Matute González y Sergio Armando Valls Hernández

Carlos Matute González y Sergio Armando Valls Hernández exponen en su obra *Nuevo derecho administrativo,* publicada por Porrúa en 2003, que los principios de la organización administrativa pueden ser aplicados a cualquier empresa humana, sin importar sus fines concretos, el origen de los recursos que la integran, la ideología que la inspira, la naturaleza de sus actividades, la forma de integración, ni el régimen jurídico público o privado al que se sometan.

Así también, destacan que el derecho administrativo ya no es el régimen jurídico específico del Poder Ejecutivo, ni éste es el sujeto único, ya que cualquier organización administrativa pública puede tener relevancia frente a terceros cuando contrata o realiza funciones de policía administrativa dentro de la función principal que desarrolla el poder al que pertenece.

Destacan que la administración pública está integrada por medios objetivos y subjetivos. Los primeros comprenden a las partes que integran las administraciones públicas (órgano o entidad) que interactúan bajo un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción de cada uno de ellos, con base en los principios de jerarquía y coordinación. Los segundos, los medios subjetivos, son las voluntades de los hombres que concretan las atribuciones y competencias que las normas otorgan a los órganos o entidades de la administración pública.

Haciendo uso frecuente de los criterios establecidos por el Poder Judicial de la Federación, analizan la evolución y el nuevo papel que ha venido tomando la justicia administrativa como garantía de legalidad de la actuación de la administración pública, encauzando el actuar de los funcionarios de la administración pública.

3. Daniel Márquez Gómez

En la obra intitulada *Función jurídica de control de la administración pública,* editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2005, Daniel Márquez Gómez estudia los diferentes mecanismos de control de la administración pública en México.

Destaca que la razón o fundamento de la existencia de estos mecanismos se debe a la corrupción (en el manejo de los recursos públicos), problema que a juicio del autor, constituye uno de los males más grandes de nuestro siglo.

En el ámbito de la administración pública el control constituye un poder que el orden jurídico asigna a órganos del Estado; este control puede llevarse a cabo en un ámbito interno o externo. El control interno lo atribuye a las unidades administrativas que se ocupan de las funciones de control, inspección, evaluación y vigilancia de las operaciones de las dependencias y unidades que la conforman.

El control externo se encomienda a órganos que tradicionalmente desarrollan funciones legislativas, con el propósito de cuidar la recaudación, el uso y destino de los recursos públicos.

Señala el autor que los controles que existen actualmente carecen de eficiencia y efectividad, porque existe un amplio margen de discrecionalidad en el actuar de las autoridades encargadas de las funciones de control de la administración, así como un exceso

de regulación, a la que están sujetas la multiplicidad de órganos especializados en la fiscalización de las actividades administrativas; además de que estos órganos no sólo realizan actividades administrativas, sino funciones materialmente jurisdiccionales.

4. Jorge Fernández Ruiz

A. *Aportes al derecho administrativo y a la administración pública locales*

Jorge Fernández Ruiz integra el grupo de iuspublicistas mexicanos que son reconocidos en otras latitudes del planeta, por su importante producción bibliográfica, por su aporte a la ciencia del derecho administrativo, así como por el gran impulso a los estudios de derecho administrativo y de la administración pública tanto en el ámbito federal como local.

En esta labor de impulso al derecho administrativo mexicano destaca la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, que desarrollará, en 32 volúmenes, el tratamiento doctrinal del derecho administrativo y de la administración pública de cada uno de los estados de nuestro país. Ya aparecieron los volúmenes correspondientes a Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Puebla.

Al respecto, señala Jorge Fernández Ruiz en su obra *Derecho administrativo de Aguascalientes:*

> ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha resuelto, con el decidido respaldo de la editorial Porrúa, publicar en treinta y dos volúmenes –uno por cada entidad federativa– la "colección mexicana de derecho administrativo".

Este impulso de don Jorge Fernández Ruiz a los estudios de derecho administrativo y de la administración pública estatales es, sin lugar a dudas, uno de los aportes más importantes en toda la historia de nuestro país.

B. *Aportes al derecho administrativo y a la administración pública federales*

En la obra titulada *Derecho administrativo y administración pública,* editada por Porrúa en 2006, Jorge Fernández Ruiz ofrece un significativo aporte a la ciencia administrativa contemporánea.

En los primeros capítulos estudia las diferentes teorías y definiciones acerca del Estado, para que el lector adquiera una mayor capacidad de entender el porqué y el funcio-

namiento de la estructura orgánica de la administración pública, parte del elemento gubernamental del Estado.

Analiza también la evolución del derecho administrativo mexicano, conceptualiza al derecho administrativo, sus objetos y sujetos, y explica cuáles son sus vínculos con otras disciplinas.

Jorge Fernández Ruiz concibe a la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que intenta lograr los fines del Estado mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios y obras públicas, y otras actividades socioeconómicas de interés público, pero hace la precisión de que la actividad administrativa no sólo se constriñe a la estructura y actividad de la administración pública federal, que se ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, sino que también está presente en la esfera de los poderes Legislativo y Judicial.

Dentro de la organización administrativa ubica a la centralización como una de las formas más importantes. Estudia también la desconcentración y la descentralización administrativa, y precisa, como formas complementarias de organización de la administración pública, a las empresas de participación estatal mayoritaria en el ámbito federal, en el Distrito Federal, en las entidades de la República y en los municipios de nuestro país; los fideicomisos públicos, la sectorización administrativa, las comisiones intersecretariales y a la oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Finalmente señala los diferentes mecanismos o formas, internos y externos, de control y vigilancia de la administración pública.

GLOSARIO

Beatriz Camarillo Cruz

A

Acto administrativo

Es un medio de la administración pública mediante el cual expresa su voluntad tendente al interés general. En estricto sentido lo realiza el Poder Ejecutivo como parte de su función administrativa inherente, y en sentido amplio también efectúan actos administrativos el Poder Judicial y el Poder Legislativo. El acto administrativo se sujeta al principio de legalidad estatal y para ser válido debe expedirse por el órgano administrativo competente conforme al procedimiento y requisitos establecidos, debe expresar una voluntad libre de vicios, atender al fin que se señala en la ley, estar fundado y motivado, con el objeto determinado o determinable, lícito, satisfacer el interés público y constar por escrito.

Administración pública

Es la actividad del Estado que se realiza mediante los órganos previstos en la Constitución, generalmente correspondientes al órgano Ejecutivo, y que desarrollan la función administrativa. Materialmente refiere la actividad del poder político que relaciona a los administradores con los administrados para satisfacer el interés público. Se caracteriza por contar con una estructura jerárquica supeditada al presidente de la República y sujeta a procedimientos técnicos, integrada por elementos personales, patrimoniales y jurídicos. En México, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal.

*Ámbitos de validez de la norma juríd*ica

La palabra ámbito proviene del latín *ambitus* que significa contorno o perímetro de un espacio; validez, por su parte, es existencia normativa. Así, por ámbitos de validez se entiende el alcance y la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo y espacio, sobre ciertas personas, con la exigencia de determinada conducta.

Ámbito personal de validez de la norma jurídica

Refiere la validez de los actos jurídicos en función del órgano que los emite y del individuo al que se destinan; es decir, sujetos activos y pasivos, respectivamente.

Ámbito espacial de validez de la norma jurídica

Es la aplicación de la norma jurídica con atención de la geografía. Abarca todo el territorio de un Estado y los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Ámbito temporal de validez de la norma jurídica

El ámbito de validez temporal refiere la aplicación de las leyes en el tiempo. Implica, entre otros, el estudio de la irretroactividad, la publicación, la vacatio legis y la vigencia de las normas jurídicas.

Ámbito material de validez de la norma jurídica

Se vincula a las diferentes áreas de especialización normativa con aplicación en una rama, por ejemplo civil, penal, laboral o administrativa y sus subsecuentes especializaciones, tales como el derecho familiar, burocrático, marítimo, bancario, aéreo, entre otros.

C

Circular

Orden o instrucción que una autoridad superior dirige a todos o a parte de sus subalternos. Implica impartir órdenes o instrucciones por lo general escritas. Son actos administrativos a través de los cuales los órganos estatales superiores dan instrucciones a sus subordinados en lo que atañe al régimen interior de las unidades administrativas, el funcionamiento en relación con el público o para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas; en este último caso constituyen criterios generales aplicables a casos concretos, pero sin establecer por sí mismas derechos u obligaciones para los gobernados.

D

Decreto

Históricamente el Decreto es una resolución, mandato u orden escrita, firmada o rubricada por el monarca, que tenía por objeto ejecutar las leyes del reino, proveer o hacer alguna declaración sobre casos particulares o establecer medidas de buen gobierno. En

el derecho mexicano es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas y que requieren de publicidad a efecto de que sean conocidas por las personas a las que va dirigido.

Derecho administrativo

Es una rama del derecho público constituida por un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la actividad de los órganos administrativos estatales en su estructura y relaciones internas, la función administrativa que desempeñan, a los sujetos y a los medios de defensa que tienen frente a la autoridad administrativa. Entre sus ramas especializadas se encuentran el derecho aduanero, ambiental, aéreo, burocrático, militar, fiscal, naval, marítimo, agrario, demográfico, energético, funerario, migratorio y de propiedad industrial. El criterio científico lo concibe como la ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos y teorías acerca de la administración y la actividad administrativa, perfeccionando con ello la legislación y la propia actividad administrativa.

Descentralización administrativa

Descentralización es una forma de organización de la administración pública que se manifiesta en la constitución de entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuentan con independencia técnica y con cierta autonomía frente al órgano central que ejerce sobre él facultades de vigilancia y control. La descentralización puede ser *técnica* y se vincula a actividades de alta especialización; por *servicio* otorga determinadas funciones públicas; y por *región* implica la instauración de una estructura administrativa encargada de atender los intereses de una población en un territorio determinado. En su creación dichas entidades pueden adoptar diversas figuras legales al recurrir al derecho público y al derecho privado; en el primer caso estaremos ante *organismos descentralizados* propiamente dichos (Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; en el segundo, frente a *empresas de participación estatal mayoritaria y ante fideicomisos públicos.*

Desconcentración administrativa

Implica la distribución de competencias, por lo que es una forma de organización jurídico-administrativa que forma parte de la administración pública centralizada. Los órganos desconcentrados (y no organismos como en la administración pública descentralizada), forman parte de un organismo administrativo superior cuyo titular nombra a sus mandos; carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propios, pero cuentan con cierta independencia técnica o administrativa. Ejemplos de órganos desconcen-

trados son: Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Comisión Reguladora de Energía, Servicio de Administración Tributaria, Comisión Nacional del Agua, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

E

Empresa paraestatal

Las empresas de participación estatal forman parte de la administración pública descentralizada, cuya función es operar para el logro de beneficios económicos en favor del Estado y como custodios del interés general se hacen cargo de las áreas prioritarias para la nación. La forma jurídica que adoptan es variada, como por ejemplo de sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los socios son dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos que se asocian en función de sus cargos. Algunos ejemplos son Notimex S. A. de C. V., Liconsa S. A. de C. V., P. M. I. Comercio Internacional S. A. de C. V. y El Colegio de la Frontera Norte A. C.

Erario. Véase *Hacienda pública.*

Expropiación

Expropiar es el acto de autoridad por medio del cual se priva a una persona de un bien sin su consentimiento, pero mediante indemnización y por una causa de utilidad pública. Sus elementos son la existencia de la utilidad pública, la indemnización y la transferencia de la propiedad del particular a la administración pública. En la expropiación el Estado no contrata con el ciudadano sino que lo somete a su imperio a través de la autoridad administrativa; es decir, del órgano Ejecutivo federal, estatal, municipal o del jefe de gobierno del Distrito Federal, al expedir la respectiva declaratoria o decreto de expropiación. La compensación puede ser previa, concomitante o posterior. En México la Constitución refiere que la expropiación sea mediante compensación.

F

Facultad reglamentaria. Véase *Reglamento.*

Fideicomiso

Es un contrato mediante el cual una persona física o moral llamada fideicomitente transfiere los derechos y acciones sobre una parte de sus bienes a una institución fidu-

ciaria para cumplir un fin lícito, en favor de otra persona llamada fideicomisario. El fideicomiso puede ser privado o público. Los fideicomisos públicos carecen de personalidad jurídica; se crean por mandato de ley o mediante facultades del Ejecutivo Federal, y son aquellos en virtud de los cuales el gobierno federal o alguna de las entidades de la administración pública federal constituyen con una institución financiera autorizada para actuar como fiduciaria, un patrimonio con bienes de dominio público previa desincorporación, o privado de la Federación, para la realización de un fin lícito y determinado impulsando con ello las áreas prioritarias del Estado. Las secretarías de Estado agrupan a los fideicomisos públicos dependiendo del sector al que pertenezcan y participan en sus órganos de gobierno.

Finanzas públicas

Son las operaciones que atañen al ingreso y gasto del Estado. Las finanzas públicas se sujetan al principio de legalidad, son la parte operativa de la política fiscal del Estado y mediante su empleo se lleva a cabo la planeación, presupuestación y evaluación de la distribución y del impacto de los ingresos y egresos públicos en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Función administrativa. Véase *Administración pública.*

Función pública

Es la actividad desarrollada por un órgano del Estado encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines. Es el medio que posibilita la relación entre el gobierno y la sociedad y debe atender las necesidades y problemas de esta última. Las funciones son administrativas, legislativas y jurisdiccionales, y recientemente se han incorporado las llamadas funciones autónomas.

H

Hacienda pública

La hacienda pública es el conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos y todo tipo de recursos a cargo del Estado para satisfacer las necesidades de la nación. El término erario fue usado por los romanos para designar al tesoro público y llamaron fisco al tesoro del príncipe; posteriormente ambos tesoros se fusionaron bajo el nombre de fisco; actualmente se denomina hacienda pública.

I

Institución

Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado o sociedad. Institución proviene del vocablo latino *institutionis* que para los jurisconsultos romanos significa los principios o los fundamentos de la disciplina jurídica; *institutio* por su parte se relaciona con los términos edificar, regular u organizar. En el campo de la sociología política y jurídica, institución es el conjunto de patrones, reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social claramente identificado; se trata de una forma social relativamente duradera que cumple con una función específica de regulación y control. Desde una perspectiva acotada, institución es la estructura física de gobierno que realiza una función pública.

L

Legalidad. Véase *Principio de legalidad.*

Ley

Precepto de carácter general, abstracto e impersonal dictado por la autoridad competente, que manda, prohíbe o permite algo. En el régimen constitucional es la disposición aprobada por el Congreso y sancionada por el jefe del Estado. La ley tiene dos acepciones, una formal que la considera como tal si se produce atendiendo al órgano y al procedimiento establecido para su creación; y una material que se refiere a sus características inherentes en cuanto son generales, abstractas e irrenunciables. Existe una clasificación de las leyes en imperativas, prohibitivas y facultativas: si la ley manda una acción se llama imperativa; si prohíbe una acción se denomina prohibitiva, y si no manda ni prohíbe, pero introduce un derecho o facultad que cada uno puede libremente usar o no usar, es facultativa.

Ley federal

Las leyes federales son promulgadas por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia atribuida exclusivamente a la Federación.

Ley general

Las leyes generales son promulgadas por el Congreso de la Unión para regular actividades de los órganos federales, en aquellas materias que las entidades federativas también regulan dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Ley orgánica

Las leyes orgánicas regulan la organización de los poderes públicos mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades, y la especificación de sus fines, estructura, atribuciones y funcionamiento. Los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del poder público tanto federales como locales se organizan a través de sus leyes orgánicas respectivas.

Ley reglamentaria

Las leyes reglamentarias son las que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para su aplicación.

M

Ministerio. Véase *Secretaría de Estado*.

N

Nacionalización

Es el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había permanecido sujeta a la acción de los particulares, nacionales o extranjeros.

Norma oficial

Es la regulación técnica de observancia obligatoria que expiden las dependencias de la administración pública federal, que establece las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación; así como los lineamientos relativos a la terminología, simbología, embalaje, marcado, etiquetado, cumplimiento y aplicación. El proceso de creación de las también llamadas NOM se establece en la Ley Federal de Metrología y Normalización.

O

Organigrama

Un organigrama es la sinopsis o esquema de la organización jerárquica de una entidad administrativa o de una empresa pública.

Organismos descentralizados. Véase *Descentralización administrativa.*

Órganos desconcentrados. Véase *Desconcentración administrativa.*

P

Presupuesto

El presupuesto es un acto de previsión y autorización tanto de los ingresos como de los egresos de un Estado para un ejercicio financiero que se actualiza periódicamente. El presupuesto cumple las funciones de autorizar a la administración el gasto público asignado. En México el presupuesto tiene una periodicidad anual y se encuentra dividido en dos rubros, uno de ingresos establecido en la Ley de Ingresos cuya aprobación corresponde al Congreso de la Unión, y otro en los gastos asentados en el Presupuesto de Egresos de la Federación propuestos por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Principio de legalidad

El principio de legalidad es uno de los ejes del Estado de derecho; establece que todo acto de los órganos estatales debe encontrase debidamente fundado y motivado por el derecho en vigor. Las acciones o procedimientos jurídicos llevados a cabo por las autoridades estatales deben tener su apoyo estricto en una norma legal en sentido material, la que a su vez debe elaborarse conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. El principio de legalidad se observa en la relación entre los actos de ejecución material, normas individuales, decisiones administrativas y sentencias; en los actos de aplicación de las normas legales y reglamentarias; en las relaciones entre el reglamento y la ley y en las relaciones entre la ley y la Constitución.

Procedimiento administrativo

Es el medio legal de realización de pasos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos de la esfera administrativa. Quedan incluidos los actos de producción, ejecución, autocontrol e impugnación y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa. Se constituye por un conjunto de trámites y formalidades ordenados en las leyes administrativas, que

determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo y que son necesarios para su perfeccionamiento y validez.

R

Reglamento

Es la norma general, abstracta e impersonal expedida por una autoridad competente para la ejecución de una ley o para regular el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. El titular del Poder Ejecutivo ejerce la facultad reglamentaria con fundamento en el artículo 89 constitucional. Según algún sector de la doctrina se trata de una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. Las diferencias entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos detallan los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

S

Secretaría de Estado

Es la unidad administrativa superior que auxilia al titular del Ejecutivo de un Estado en sus funciones de gobierno de naturaleza político-administrativas. En México se trata de los órganos que pertenecen a la administración pública federal centralizada y que son auxiliares del titular del Poder Ejecutivo. Una secretaría de Estado tiene una función política, sus titulares no tienen responsabilidad frente al Congreso y únicamente deben comparecer ante alguna de las dos cámaras para informar del estado que guardan sus respectivos ministerios. Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que implica poderes de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, poder disciplinario y de resolución de conflictos de competencia.

Secretaría del despacho. Véase *Secretaría de Estado.*

Servicio público

El servicio público es una institución jurídico administrativa del Estado cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental. Se concreta a través de funciones que podrán ser realizadas directamente por el Estado o por los particulares mediante permisos o concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeto a normas y principios de derecho público. Los servicios públicos son creados y organizados por el Estado mediante leyes del Poder Legislativo; suponen una acción de interés general; son continuos, uniformes, regulares y permanentes, pueden ser gratuitos u onerosos.

V

Vacatio legis. Véase *Vigencia.*

Vigencia

Se refiere al periodo de tiempo durante el cual se puede aplicar válidamente una norma, que será vigente hasta en tanto no sea derogada o abrogada de forma implícita o explícita por otra, de acuerdo con el procedimiento establecido en la propia Constitución. Sin embargo, una norma puede estar formalmente vigente y no aplicarse, por lo que materialmente carece de eficacia. Una situación diferente se presenta cuando entre la publicación de una norma en el *Diario Oficial* y su entrada en vigor, transcurre cierto tiempo denominado *vacatio legis*.

Fuentes consultadas

Diccionario de la lengua española
Enciclopedia jurídica latinoamericana, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 10 ts.
Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia,* México, Porrúa, 1979, 4 ts.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
Lozano, Antonio de Jesús, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas,* México, J. Ballesca, 1905.
Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas,* México, Plaza y Valdés-UNAM, 2000.

LOS AUTORES

José Barragán Barragán.

Doctor en Derecho. Investigador Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Entre sus numerosas obras sobre historia y derecho constitucional figuran *Introducción al federalismo; Recepción de los derechos humanos de la obra de las Cortes de Cádiz en el constitucionalismo local mexicano 1824-1827; y El federalismo mexicano: visión histórico-constitucional.*

Beatriz Camarillo Cruz.

Cuenta con estudios en Ciencia Política y Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Becaria del Sistema Nacional de Investigadores en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad.

Jorge Fernández Ruiz.

Abogado, economista, Maestro en Administración Pública y Doctor en Derecho; Investigador Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III; Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho; Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo; Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y en otras veintiún facultades de Derecho y del extranjero; autor de varios libros, o coautor, y de numerosos artículos en revistas especializadas. Miembro del INAP.

Omar Guerrero Orozco.

Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003) y la presidió en 2003. El Instituto Nacional de Administración Pública le otorgó el Premio de Administración Pública (1979). Ha sido galardonado con el Premio ANUIES 2006. Es integrante de la Aca-

demia Mexicana de Ciencias, del INAP y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana. Autor de 23 libros, 8 opúsculos y 50 artículos. Miembro del INAP.

Sergio Elías Gutiérrez Salazar.

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con posgrado en Administración Pública en París. Director y profesor de la Maestría en Derecho de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Colaboró en el sector público federal y del Estado de Nuevo León por 20 años. Autor de diversos estudios de Derecho y Administración Pública. En 1983 Compartió el segundo lugar del Premio INAP con Felipe Solís Acero, con el trabajo *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. Miembro del INAP.

Miguel Alejandro López Olvera.

Licenciado en Derecho por el Centro de Estudios Universitarios. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Autor de 80 artículos sobre temas de Derecho y entre otros de los libros: *Tratado de la facultad reglamentaria y La instancia administrativa;* además, es profesor en diversas universidades. Miembro del INAP.

Daniel Márquez Gómez.

Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM, y pasante de la licenciatura en Filosofía. Ha publicado diversos artículos y libros. Imparte clases en varias instituciones de educación superior. Es investigador asociado C en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Miembro del INAP.

Diego Valadés.

Doctor en Derecho. Autor de varios libros, entre ellos: *El control del poder; Constitución y democracia; El gobierno de gabinete, y La parlamentarización de los sistemas presidenciales.* Miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, de la Academia Mexicana de la Lengua y de la Academia Mexicana de Ciencias; vicepresidente de la Sociedad Europea de Cultura. Investigador Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Miembro del INAP.